

**UNIVERSIDAD DE PALERMO**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN FINAL**

**INSTITUCIONALIZACIÓN DE FUNCIONES O CUERPOS  
COMPUESTOS POR EXGOBERNANTES. EL CASO DEL  
CONSEJO DE EXGOBERNADORES DE LA PROVINCIA DE  
MENDOZA (2008 - 2010)**

**ROSENDO ALSINA**

Legajo n° 65319

[rmalsina@gmail.com](mailto:rmalsina@gmail.com)

Febrero 2014

# ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
PROBLEMATIZACIÓN.....	6
OBJETIVOS.....	7
JUSTIFICACIÓN.....	8
MARCO TEÓRICO.....	9
METODOLOGÍA.....	14
PARTE I – EL CONSEJO DE EXGOBERNADORES DE MENDOZA.....	20
HECHOS.....	20
INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN.....	31
CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL.....	39
PARTE II – OTROS MODOS DE ATRIBUIR FUNCIONES A EXMANDATARIOS.....	44
CASOS.....	44
INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN.....	50
COMPARACIÓN.....	56
CONCLUSIONES.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	64
ANEXO: TABLAS.....	71

## INTRODUCCIÓN

En octubre de 1989 las bibliotecas presidenciales Hoover y Ford, de Estados Unidos, organizaron una conferencia dedicada a las experiencias de diversos exmandatarios estadounidenses. Esta conferencia sería luego publicada como una obra colectiva (Norton Smith y Walch, 1990). Si bien la mayoría de las contribuciones tuvo un talante histórico y biográfico dirigido a perfilar y comprender mejor la etapa denominada “pospresidencia”, la conferencia explícitamente se preguntó “¿qué hacer con nuestros expresidentes?” ¿Cómo aprovechar para el país sus años de actividad luego de la primera magistratura? (Norton Smith y Walch, 1990, pp. xii y xiii).

Hacia el final de aquel simposio, el historiador Daniel J. Boorstin propuso como respuesta la creación de una “Cámara de la Experiencia”. Basándose en la integración de la Cámara de los Lores británica con personajes destacados por sus méritos en diversas áreas de la vida del país<sup>1</sup>, por un lado, y en el retiro de sus miembros de la arena electoral, por el otro, Boorstin propuso que los expresidentes de Estados Unidos conformaran el núcleo de una institución que se completaría con la nominación de “nuestros más experimentados líderes en el trabajo, los negocios, la ciencia, la literatura, la educación y las artes”<sup>2</sup> (Boorstin, 1990, p. 142). Su objetivo sería reunirse regularmente y considerar una agenda de temas de largo plazo, antes que de la política del momento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La constitución italiana, en su artículo 59, prevé algo similar: la designación como senadores de ciudadanos que se hubieran destacado por sus méritos en los campos social, científico, artístico y literario.

<sup>2</sup> Traducción propia del original inglés.

<sup>3</sup> Theakston (2008) menciona una propuesta similar realizada por Mary B. Hecht en su obra de 1976 *Beyond the Presidency: the residues of power*.

La reacción más importante la obtuvo de otro conferenciante: el expresidente Gerald Ford (1974-1977). Ford se opuso a la idea. Su objeción más notable era contra la institucionalización de algo que, a su modo de ver, funciona mejor de manera informal y personal:

*“...no quiero institucionalizar, formalizar el proceso.”* (Norton Smith y Walch, 1990, p. 164)<sup>4</sup>.

*“Mi preferencia es que la relación de un expresidente con la oficina del presidente o la gente a cargo del gobierno sea informal y personal. Si un expresidente tiene una opinión sobre un asunto, ya sea de política exterior o doméstica, no tiene problemas para acceder a ningún funcionario de gobierno (...). Creo, por experiencia sustancial, que el contacto personal tiene más impacto en un presidente en ejercicio (...)”*<sup>5</sup> (Norton Smith y Walch, 1990, p. 149).

*“Lo que hacemos como expresidentes es en gran medida una cuestión de elección personal. (...) No veo lo valioso de formalizar el rol de los expresidentes. Las circunstancias históricas, la experiencia personal y las aptitudes conspiran contra un rol predeterminado”*<sup>6</sup> (Norton Smith y Walch, 1990, p. 172).

A Ford se unió la voz del conferencista Francis H. Heller, para quien la idea de Boorstin se hallaría ante dos obstáculos. Uno de tipo humano: “los presidentes en ejercicio raramente son receptivos a los consejos de sus predecesores”, y otro institucional: “cada nuevo presidente llega al cargo con la promesa de que su administración hará las cosas mejor que la anterior” y por ende “está en la naturaleza del cargo que cada nueva administración debe ser un nuevo comienzo” (Norton Smith y Walch, 1990, pp. 155 y 156)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Traducción propia del original inglés.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

\*\*\*

Casi 20 años después, en diciembre de 2007, al asumir la gobernación de la provincia argentina de Mendoza para el periodo 2007-2011, Celso Jaque decía:

*“Mendocinos y mendocinas, no soy de los que creen que todo vuelve a comenzar con nuestra llegada al gobierno.*

*La reciente historia de Mendoza es un proceso de responsabilidades compartidas, donde todos hemos jugado un papel que debemos asumir colectivamente. Soy depositario de toda esa historia con sus momentos tristes y amargos, pero también, sus momentos de recuperación.*

*Por esto, quiero rendir un sentido homenaje a mis antecesores; porque la Mendoza que construimos hoy, se sienta en la base que ellos levantaron ayer.*

*En la tarea que ahora emprendemos, podemos y debemos aprovechar la experiencia acumulada, de acuerdo con ello, quiero crear un Consejo de Estado de ex Gobernadores, compuesto voluntariamente por ellos y ad honorem por quienes hayan desempeñado ese cargo; todos nos beneficiaremos de su experiencia.*

*Ellos simbolizan nuestra Patria moderna, la Mendoza de fines del Siglo XX y la que ingresa con sus particularidades al Siglo XXI; pero además; concierne este homenaje a nuestra vocación democrática porque todos ellos fueron elegidos por la voluntad popular de los mendocinos.”* (Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Mendoza, 2007, p. 59).

Si Jaque estaba al tanto o no de la conferencia realizada en la biblioteca Hoover, habrá que dilucidarlo en el futuro. Lo cierto es que entre 2008 y 2010 su gobierno puso en práctica, en mayor o en menor medida, lo anunciado en el discurso. A lo largo de esos dos años Mendoza se convertiría en el escenario

de un experimento muy similar al que sugería Boorstin y rechazaban Ford y Heller.

## PROBLEMATIZACIÓN

La forma republicana de gobierno y la democracia se caracterizan, entre otras cosas, por la periodicidad en el ejercicio de las magistraturas públicas (Anderson, 2010; Keane, 2009), particularmente la cabeza del poder ejecutivo. En un contexto mundial de mayor extensión de la democracia, por un lado, y de mayor esperanza de vida, por el otro, viene surgiendo un grupo humano cada vez más numeroso, integrado por exmandatarios o exgobernantes: jefes del poder ejecutivo que han cumplido su período de gobierno, que pueden o no estar en condiciones de repetirlo, pero que en cualquier caso tienen delante de sí una larga vida lejos del retiro y exhiben cualidades potencialmente útiles (Hardesty, 1990; Schaller y Williams, 2003; Wice, 2009; Anderson, 2010<sup>8</sup>).

¿Qué actividades desarrollan los integrantes de este creciente y activo grupo? ¿Cómo podría un Estado aprovechar el conocimiento acumulado por la experiencia de quienes lo gobernaron en el pasado, considerando que no hay nada previsto sobre el particular (Keane, 2009; Theakston y de Vries, 2012)? Estas preguntas vienen conformando poco a poco un campo de estudio nuevo: el de los exmandatarios. Con un particular desarrollo en el mundo anglosajón, las primeras aproximaciones fueron de tipo histórico y biográfico, pero progresivamente se van incluyendo estudios de tipo “más temático y analítico” (Theakston y de Vries, 2012, p. 4).

<sup>8</sup> Anderson (2010, p. 76) se refiere a “la rápida expansión de un mercado global para las habilidades, experiencias, reputaciones y autoridad de ex jefes electivos de Estado y de gobierno” (traducción propia del original inglés).

La discusión que se reseñó más arriba en el simposio de la biblioteca Hoover giró alrededor de una de las muchas respuestas posibles a las preguntas que caracterizan a este campo de estudios: que el Estado o el gobierno institucionalicen, ya sea una serie de funciones o directamente un cuerpo, generalmente pero no exclusivamente orientados a lo consultivo, y desempeñados o integrados por exmandatarios. Esto fue lo que se intentó casi veinte años más tarde con el experimento del gobernador Jaque en Mendoza<sup>9</sup>.

Este trabajo se construye alrededor de esa experiencia. ¿El Consejo de exgobernadores logró configurarse como una institución de exmandatarios? ¿Cómo se desarrolló ese proceso? ¿Qué otros modos existen en los que un Estado o gobernante atribuye funciones o roles a exmandatarios? ¿En qué medida esos modos están o no institucionalizados y formalizados? ¿Cómo ubicar al Consejo de exgobernadores dentro de esas alternativas?

## OBJETIVOS

El objetivo general que se proponen estas páginas es abordar el análisis del Consejo de exgobernadores de Mendoza a propósito de lo que dividió a quienes discutieron en la biblioteca Hoover: *la institucionalización y formalización oficial (es decir, por iniciativa del Estado o del gobierno) de funciones desempeñadas o de cuerpos compuestos por exmandatarios*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Conviene notar que desde el punto de partida se le dio el nombre de un organismo (“Consejo de Estado de exgobernadores”), lo que evidencia la intención de dotar a la experiencia de cierta institucionalidad y formalidad, de modo que fuera algo más que una reunión informal o que una mera colaboración a nivel individual y privada de cada exmandatario.

<sup>10</sup> A los fines del análisis propuesto, resulta en gran medida indiferente el nivel de gobierno al que corresponden los exmandatarios. Es por ello que no se distingue entre exmandatarios de nivel nacional y exmandatarios de nivel subnacional.

El primer objetivo específico es *analizar* el desarrollo del Consejo de exgobernadores de Mendoza para determinar en qué medida se convirtió o no en una institución y describir su proceso de construcción institucional.

El segundo objetivo específico consiste en *analizar y comparar* diversas instancias que asignan un rol a exmandatarios, en función de su institucionalización y formalización, para ubicar en ese contexto al caso mendocino.

### JUSTIFICACIÓN

Se espera obtener de este doble análisis una caracterización más completa y sistematizada de lo que fue el Consejo de exgobernadores, tanto en sí mismo como en su posición comparada con experiencias análogas. A partir de ello, por un lado, sería posible extraer lecciones que futuros gobernantes podrán considerar con provecho si resolvieran encarar un experimento como el de los mendocinos, ofreciendo aprendizajes para la acción política futura en relación con el destino de los exgobernantes. Por otro lado, quedaría configurado un menú de posibilidades de aprovechamiento de este creciente grupo.

Al mismo tiempo se intenta participar de la conversación académica en desarrollo acerca del ámbito de los exmandatarios, a partir de un caso que, por lo inédito, puede revestir interés.

No menos interesante resulta la posibilidad de incidir en la conformación de nuevas incumbencias para politólogos; por ejemplo, una hipotética consultoría para exmandatarios.

## MARCO TEÓRICO

El marco teórico seleccionado para encarar este estudio es el neo-institucionalismo. Se lo toma en sentido amplio, es decir, abarcando todas las variedades o sub-tipos<sup>11</sup>, sin entrar en sus diferencias y en las polémicas que a propósito de ellas se suscitan. En efecto, la utilidad del marco teórico para este trabajo no reside en su potencial explicativo (Acuña y Chudnovsky, 2013) o en los modos en que estos sub-tipos entienden el funcionamiento institucional (Hall y Taylor, 1996), sino en las herramientas que todos ellos brindan para definir qué es una institución. Otros elementos del marco teórico tienen que ver con la categoría de la formalidad y con el proceso de construcción de instituciones.

A partir de un artículo ya clásico de March y Olsen (1993), se hizo notorio que las instituciones fueron recuperadas como herramientas explicativas de la vida social, política y económica, a través de su influencia en las ideas, intereses, recursos, estrategias y espacios de los actores. El grado de esta influencia y el modo en que se produce se debaten. Algunos neo-institucionalismos no proponen a las instituciones como única explicación (Hall y Taylor, 1996, p. 10) ni como la “causa directa e inmediata de resultados

---

<sup>11</sup> Neo-institucionalismos histórico, de la elección racional y sociológico. Ver Hall y Taylor, 1996 y Acuña y Chudnovsky, 2013.

políticos” (March y Olsen, 2005, p. 9). En consonancia, otras perspectivas llaman a complementar el análisis acudiendo a los actores de los procesos políticos –con su componente de contingencia- y a sus ideas (Acuña y Chudnovsky, 2013). Con todo, lo cierto es que las instituciones juegan un papel y el neo-institucionalismo se encargó de reivindicarlo.

March y Olsen (2005) definen a la institución como

*“una colección de reglas y prácticas organizadas relativamente durable, enmarcada en estructuras de sentido y recursos que son relativamente invariables ante el paso de los individuos y relativamente resilientes a las preferencias idiosincráticas y a las expectativas de los individuos y a las variables circunstancias externas”* (p. 4).

Explican que las instituciones “crean elementos de orden y previsibilidad” e identifican “modos recurrentes de acción y patrones organizativos” (pp. 5 y 6). Citando a Weber, manifiestan que las instituciones “dan orden a las relaciones sociales, reducen la flexibilidad y la variabilidad del comportamiento y restringen las posibilidades de perseguir unilateralmente el propio interés” (p. 8)<sup>12</sup>.

En su artículo seminal sobre las democracias delegativas, Guillermo O’Donnell define a las instituciones como

*“patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados -aunque no necesariamente aprobados mediante normas- por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las*

---

<sup>12</sup> Para todas, traducción propia del original inglés.

*reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones” (O’Donnell, 2009, p. 9).*

Más adelante establece ciertos caracteres de las instituciones, de los que aquí interesa resaltar que las instituciones “estabilizan a los agentes/representantes y sus expectativas” y que “extienden los horizontes de tiempo de los actores” pues “la estabilización (...) incluye una dimensión temporal, es decir, se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro” (p. 11).

Giovan Francesco Lanzara (s. f.) conceptualiza a la institución como

*“una estructura, o código, o pattern regularizado de comportamientos que va adquiriendo legitimidad y “funciona” en un específico contexto social” (p. 1).*

Lanzara introduce con su definición dos aspectos relevantes: el de la funcionalidad o eficacia de la institución y el de su legitimidad. Hall y Taylor (1996) también hablan de estos dos aspectos al tratar de las variedades del neo-institucionalismo. El neo-institucionalismo de elección racional se centra en las funciones desempeñadas por una institución, y su valor para los actores afectados, como modo de explicar su origen y su permanencia (p. 13). Mientras tanto, el neo-institucionalismo sociológico atribuye la supervivencia e incluso el origen de diversas instituciones a una cuestión de legitimación social, en el sentido de su valoración “dentro de un ambiente cultural más amplio” (p. 16).

Para Ronald J. Jepperson (1999) una institución “es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (p. 195). El análisis de este autor penetra un poco más en la idea de durabilidad, estabilidad, resiliencia y

recurrencia del patrón institucional, a través de su proceso de reproducción. ¿Qué caracteriza a este proceso? Que se activa por sí mismo y por lo tanto no requiere de “movilización e intervención reiterativas” de los actores, es decir, de “acción”, para su subsistencia (pp. 196 y 200). Queda, entonces, “reproducido rutinariamente” (p. 201). Jepperson, además, postula que las instituciones “producen entonces vínculos de perspectivas o `expectativas recíprocas de predictibilidad” por lo que se las llega a “dar por hecho” (p. 198).

Ahora bien, las instituciones pueden o no estar formalizadas. En efecto, lo formal tiene que ver con otras notas que pueden agregarse o no a las notas propias de la institucionalidad. Acuña y Chudnovsky (2013) especifican que “la institucionalidad (...) muestra diversos tipos de reglas por su carácter formal/informal” (p. 54) y llaman la atención sobre el prejuicio formalista que puede afectar al institucionalismo, particularmente el de tipo anglosajón, que “tiende a asumir que las reglas (que conforman las instituciones) son formales” (p. 25), resaltando en cambio “la insuficiencia del foco en las reglas formales para entender la política de sociedades como la nuestra” (p. 26).

O’Donnell (1996) se enfocó particularmente en esta diferencia a propósito de instituciones no formales propias de las nuevas poliarquías. El autor establece que “las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y bien definidos” relacionados con “la frontera privado/público”, pues en esta última esfera han de seguirse “reglas universales y públicamente orientadas” (p. 239). Asimismo, dos autores canadienses, al estudiar el proceso de formalización institucional, relacionan a lo formal con

*“reglas, procedimientos y métodos de adjudicación codificados que especifican claramente las acciones a tomar ante diversas contingencias, en lugar de depender de la discreción de quienes toman las decisiones cuando esas contingencias se producen”*<sup>13</sup> (Anderson y François, 2007, p. 2).

En definitiva, si lo institucional se asocia a notas como la estabilidad y la permanencia, lo formal se asocia con notas tales como la universalidad, la publicidad y la codificación. Ambas categorías se relacionan de manera inversa con la contingencia y la discrecionalidad.

El proceso de construcción de instituciones es analizado en el mencionado artículo de Giovan Francesco Lanzara (s. f.). Los dilemas que plantea ese proceso tienen que ver con la experimentación de métodos nuevos versus la explotación de los existentes; con el tiempo que demora construir una institución versus el cortoplacismo de los actores; y con los costos que tomó construir las instituciones existentes versus los costos que implica innovar.

Estos dilemas afectan fundamentalmente a los actores<sup>14</sup>. En muchas ocasiones, sus competencias o recursos condicionan la creación de instituciones nuevas porque están muy relacionados con lo existente. Otras veces es su autointerés el que se convierte en escenario del dilema entre el corto y el largo plazo o entre los costos de perseverar o innovar; aquí la salida se plantea en la dependencia y convergencia de los intereses de los actores a largo plazo. La identidad se convierte también en un factor: “es difícil crear instituciones si no surgen contemporáneamente identidades colectivas sólidas”,

---

<sup>13</sup> Traducción propia del original inglés.

<sup>14</sup> Podría considerarse entonces que Lanzara trae de regreso a los actores, como piden Acuña y Chudnovsky (2013).

pero las nuevas deben de algún modo estar “basadas en precedentes o ejemplares amarrados en el pasado” para establecer su legitimidad (pp. 18 y 19). Finalmente, como en este proceso “los riesgos son altos y los resultados inciertos y lejanos” (p. 21), se requiere confianza de parte de los actores.

El proceso fracasa cuando a un arreglo institucional nuevo no se le da tiempo para generar beneficios, cuando se logra un éxito temprano que detiene el proceso experimental o cuando se alterna muy bruscamente entre la exploración y la explotación, disminuyendo las expectativas de los actores.

En cambio, el proceso constructivo puede apoyarse en la existencia de “puntos focales” o anclas que establecen patrones de expectativas entre los actores haciendo surgir su coordinación. A partir de ellos puede reforzarse el patrón mediante “rendimientos crecientes” basados en la continuidad y la ampliación de la interacción mutua lograda en el punto focal. El “bricolage institucional” refuerza el proceso constructivo con retazos de instituciones existentes (pp. 24 y ss.).

## METODOLOGÍA

En el núcleo de este análisis de caso y comparado se encuentran las categorías de la institucionalidad y la formalidad. Estas son cualidades que, según el marco teórico, pueden predicarse de una regla, método, práctica o estructura. Este trabajo se propone descubrir si pueden predicarse del Consejo de exgobernadores y de los otros modos de atribuir funciones a exmandatarios.

Para cumplir los objetivos propuestos, un primer paso consiste en operacionalizar esas categorías. Para ello, se considera a la institucionalización y a la formalización como variables dependientes.

Las variables independientes que incidirán en su conformación se individualizan a continuación, a partir del marco teórico ya reseñado. A cada una de esas variables corresponderán indicadores a detectar en los objetos de estudio (a saber, el Consejo de exgobernadores de Mendoza y los otros modos de atribuir funciones a exmandatarios).

#### *Variables de institucionalización*

- *Convergencia de actores.* Los actores son los participantes, y en ocasiones, constructores de la institución. En este estudio, su convergencia tiene que ver con la presencia de exmandatarios, por un lado, y de actores “en ejercicio” de cargos públicos que se relacionen con ellos, por el otro<sup>15</sup>.
- *Reiteración.* Es la repetición de la puesta en práctica del mecanismo que involucra a los exmandatarios. En este análisis, puede tener la forma de sesiones, reuniones, etc., pero siempre repetidas.
- *Durabilidad.* El mecanismo se erige en un método durable, por oposición a su agotamiento en un acto particular. Es decir, no se trata de un mecanismo *ad-hoc*. El indicador de esta variable es la apertura de la

---

<sup>15</sup> Debe recordarse que este estudio se interesa en la institucionalización oficial de funciones o cuerpos de exmandatarios. El carácter “oficial” implica que la iniciativa de institucionalización se halla en el Estado o en el gobierno y, por lo tanto, se requiere de alguna manera su presencia como contraparte, que puede ser física o, por el contrario, en el mero papel de un beneficiario ulterior de la función cumplida por los exmandatarios.

agenda considerada, esto es, si el mecanismo considera una agenda amplia, indefinida de antemano o, por el contrario, se agota en un tema. Esto se relaciona con la vocación de durabilidad, pues lo lógico sería que un mecanismo durable tenga una agenda abierta, mientras uno no durable se concentre en un tema en cuya consideración agote su existencia.

- *“Autoactivación” o rutina.* Cuando el mecanismo se produce o se reitera, lo hace automáticamente, sin depender cada vez de la (re)movilización y de la (re)intervención, es decir, de la “acción”, de los actores (Jepperson, 1999, p. 200). El indicador será aquí la necesidad de una convocatoria específica para cada puesta en marcha del mecanismo, y la regularidad o no de esa convocatoria.
- *Funcionalidad.* Que se proponga realizar funciones, que tenga cometidos y que efectivamente los realice<sup>16</sup>, y que estos cometidos sean relevantes o tengan algún impacto. Esto se verá en la atribución funcional y en los productos del mecanismo.
- *Legitimidad.* Que concite el apoyo social y de los actores. En estos casos, el indicador serán las consideraciones positivas o negativas de los actores y espectadores.

### *Variables de formalización*

---

<sup>16</sup> Esta acepción de funcionalidad propia o específica debe distinguirse de la eficacia genérica como institución, en el sentido de que la institución una vez definida opere efectivamente influyendo la conducta de los actores. Acuña y Chudnovsky se refieren a esta segunda acepción como “calidad institucional” (2013, p. 58).

- *Codificación*. Es la variable fundamental de la formalidad. El indicador es que el mecanismo esté establecido y/o regulado por alguna norma legal.
- *Publicidad*. Si la actuación de los exmandatarios es pública y conocida o, por el contrario, se da en el ámbito privado<sup>17</sup>.
- *Generalidad de la participación*. Una participación abierta a todos los actores potenciales indica que no hay acepción de personas y, por lo tanto, que se ha prestado atención a la formalidad del cargo ejercido por el exmandatario como único motivo para la convocatoria. El indicador es que todos los exmandatarios sean convocados.

Las variables de institucionalización podrían calificarse de endógenas porque se impactan mutuamente. Así, la reiteración y la durabilidad se refuerzan entre sí, por ejemplo. La reiteración y la legitimidad son a su vez fortalecidas por la convergencia de todos los actores. Reiteración y durabilidad pueden impactar en la funcionalidad del mecanismo. Ésta a su vez condiciona su legitimidad. Sin embargo, entre todas estas variables, parece que la rutinización del mecanismo reviste particular importancia para definir la institucionalidad, debido a que es en este punto donde quedan señalados más fuertemente el cruce y la trabazón de expectativas entre los actores.

Lo dicho hasta el momento sobre la metodología puede resumirse en la siguiente tabla:

---

<sup>17</sup> Esto sin considerar regulaciones muy específicas, como la posibilidad de sesiones secretas. De lo que aquí se trata es de que se conozca que el mecanismo se ha llevado a la práctica, más allá de la publicidad o no de los productos o resultados de la práctica misma.

## TABLA 1 – VARIABLES E INDICADORES DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN

Con esta matriz a la vista, se puede echar nueva luz al contrapunto entre Boorstin, Ford y Heller. Para Ford, una hipotética institución de expresidentes carecería de funcionalidad, por un lado; y por el otro, se hallaría con dificultades para concitar la convergencia de una categoría de actores necesarios: los expresidentes que habrían de componerla. Para Heller, el problema también se hallaría en la convergencia de actores, en este caso del presidente en ejercicio, por su falta de entusiasmo como beneficiario de los aportes de la eventual institución.

Corresponde ahora indagar cómo se pusieron en juego estas y otras cuestiones en el experimento mendocino.

Para abordar el primer objetivo específico, se reconstruirán los hechos a partir de una investigación documental. A continuación, se buscará en esos hechos los indicadores que den cuenta de la existencia o no de las variables que definen la institucionalización y la formalización. El resultado será una descripción del caso. Luego se lo analizará como proceso de construcción institucional interpretando los hechos a la luz de lo dicho por Lanzara. Esto se desarrollará en la primera parte del trabajo.

Para abordar el segundo objetivo específico, se delimitará el campo de interés, se tomarán de él y se describirán ejemplos de instancias que asignan un rol a exmandatarios y se las comparará a la luz de las variables que definen la institucionalización y la formalización. Al hacerlo se obtendrá un espectro de

modos más o menos institucionalizados y formalizados, en el cual quedará ubicado el caso en estudio. Esto se llevará a cabo en la segunda parte.

## PARTE I – EL CONSEJO DE EXGOBERNADORES DE MENDOZA

### HECHOS

Para reconstruir la práctica de la experiencia en estudio se ha procedido según una metodología de investigación documental acudiendo mayoritariamente a la prensa del momento, a un discurso y a un par de normas.

Duverger tiene dicho sobre los periódicos que “a través de ellos es como mejor puede establecerse la trama general de los acontecimientos” (Duverger, 1981, p. 122), pero es menester reconocer con el mismo autor que este método tiene sus limitaciones, particularmente en un caso como el analizado, que se caracteriza por una proporción de acciones que no se hicieron públicas. Una ulterior profundización en el tema hará necesario recurrir a otros métodos.

Lo primero que corresponde hacer es la *dramatis personae*<sup>18</sup>. Debido a que el artículo 115 de la constitución mendocina prohíbe la reelección inmediata del gobernador y a que ninguno de los gobernadores ha logrado ser reelecto con el intervalo de rigor, los sujetos convocables y convocados al Consejo de exgobernadores eran cinco<sup>19</sup>.

- José Octavio Bordón (PJ, gobernador 1987-1991). Al momento de convocarse el Consejo había cesado como embajador en Estados Unidos.

---

<sup>18</sup> *Dramatis personae*: (pron. [drámatís-pérsone/pérsone]) Lit. Expresión latina que designa la lista de personajes de una obra teatral (“Latinismos”, s.f., p. 8).

<sup>19</sup> Hubo seis períodos cuatrienales de gobierno entre 1983 y 2007, pero el primer gobernador de la democracia, el radical Santiago Felipe Llaver, había fallecido en 2002.

- Rodolfo Gabrielli (PJ, 1991-1995). Se desempeñaba como titular de la Administración Nacional de Aviación Civil.
- Arturo Lafalla (PJ, 1995-1999). No se desempeñaba en ningún cargo, aunque se percibía cierta influencia suya en el gobierno de Jaque, ya que muchos de los funcionarios de la gestión de Lafalla se desempeñaban en la administración, incluido el propio Jaque (Álvarez, 2008)<sup>20</sup>.
- Roberto Iglesias (UCR, 1999-2003). Había regresado a la actividad privada en ese momento, aunque había sido candidato infructuosamente a la reelección como gobernador en 2007, con la UCR pero enfrentando a los radicales de Cobos (Fernández Rojas, 2007).
- Julio Cobos (UCR, 2003-2007). Era el vicepresidente durante el primer periodo de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y el referente nacional de los radicales que en ese momento estaban aliados al kirchnerismo.

El gobernador convocante, Celso Jaque (PJ, 2007-2011), había derrotado a una coalición de radicales cobistas y ciertos peronistas, llevando al PJ nuevamente al gobierno provincial en uno de tres episodios de alternancia política en la provincia (Fiore, 2007). Había sido intendente del departamento de Malargüe, senador nacional y uno de los primeros kirchneristas de Mendoza.

---

<sup>20</sup> Schaller y Williams (2003) llaman a esto “staffing del sucesor”: la influencia del exmandatario se da por la reiteración parcial de su antiguo staff o elenco de gobierno en la administración del sucesor.

Este listado puede complementarse con un mapa de los conflictos interpersonales. Así, un primer grupo de conflictos se daba entre los tres exgobernadores justicialistas. Bordón se había distanciado de sus dos sucesores al romper con el justicialismo menemista a mediados de la década del '90 sin que estos lo hubiesen acompañado. Lafalla a su vez había pretendido tomar distancia de sus dos antecesores, lo que hizo estragos en sus relaciones con Gabrielli, como se evidenció en un fuerte intercambio que ambos tuvieron a través de la prensa en 2003 (La Rosa, 2003a y 2003b).

La relación también estaba rota entre radicales: Iglesias había elegido a Cobos como su candidato a la sucesión, culminando ambos una campaña exitosa que había hecho a este gobernador para 2003-2007. La relación política se deterioró rápidamente a medida que Cobos buscaba sacudirse la tutela política de Iglesias por medio de Néstor Kirchner. Cobos e Iglesias polarizaron así a la UCR provincial como adversarios (Fiore, 2005; Fernández Rojas, 2007).

Entre protagonistas de diversos partidos la tensión había sido obvia particularmente entre Iglesias y sus tres antecesores justicialistas (La Rosa, 2003a). Finalmente, al momento de convocarse el Consejo de exgobernadores, Cobos y Jaque mantenían una difícil relación como adversarios provinciales, pero cohabitando bajo el techo del kirchnerismo a nivel nacional (Icardi, 2008a). La salida de Cobos del kirchnerismo, a pocos meses del ciclo de vida del Consejo, manifestó más genuinamente aquella oposición ("Cobos y su nuevo partido...", 2008). Cobos y Jaque eran en ese momento la personificación de la disputa política provincial.

Tres son los tipos de hechos que se analizarán. En primer lugar, el pasaje del discurso del gobernador en el que se expresa la intención de convocar un Consejo de exgobernadores. En segundo lugar, las reuniones de los exgobernadores con el gobernador, vale decir, los exgobernadores actuando en Consejo, lo que significa reunidos entre sí y separados de otros órganos, instituciones, grupos, etc. En tercer y último lugar, diferenciándose de lo anterior, dos instancias en que se incluyó a los exgobernadores pero en las que su actuación no fue propiamente diseñada a modo de Consejo.

Como ya se mencionara en la introducción, la primera manifestación relevante la hizo el gobernador con motivo de su primer discurso ante la legislatura provincial al jurar el cargo en diciembre de 2007<sup>21</sup>. En primer lugar subyace en el discurso una idea de continuidad histórica bajo el signo de la responsabilidad compartida por quienes han ejercido el cargo. Podría decirse que este elemento tiene que ver con las bases o los fundamentos del proyecto. En segundo lugar, la intención programática para el nuevo instituto, práctica, de carácter funcional: el aprovechamiento colectivo (“todos nos beneficiaremos”) de la experiencia de los exmandatarios. Finalmente, una dimensión simbólica, en atención a que se trata, primero, del cargo máximo de la comunidad política (la jefatura del Estado provincial), y en segundo término de la pluralidad democrática debida a la alternancia política vivida en Mendoza. En resumen, tres elementos del Consejo: la continuidad y responsabilidad histórica como *fundamento*; el aprovechamiento colectivo de la experiencia como *finalidad*; y el consejo como *continente simbólico* de la unidad de la comunidad y de la pluralidad de la democracia.

---

<sup>21</sup> La cita del discurso ha sido transcripta en la introducción a este trabajo, a la que se remite por mor de brevedad.

El Consejo de exgobernadores se reunió cinco veces, si bien la segunda vez puede ser puesta en debate dado que se realizó en el marco de una reunión más amplia y de carácter conmemorativo de los 25 años de democracia. Sin embargo, ha sido incluida en este estudio.

En el análisis de las reuniones se ha puesto atención a los siguientes elementos: la fecha de cada reunión; el intervalo de tiempo transcurrido desde la anterior; la responsabilidad por la convocatoria; la cantidad de asistentes; la agenda “externa” o de la coyuntura política del momento; la agenda “interna” al Consejo o temas tratados en cada reunión y, finalmente, los productos o resultados de las reuniones, que pueden estar referidos a manifestaciones o declaraciones, tareas realizadas y compromisos asumidos.

La primera reunión fue convocada por el gobernador para el 18 de febrero de 2008, a dos meses y una semana de haber asumido la gobernación. Asistieron los cinco exgobernadores convocados. Durante aquellas jornadas, la agenda política provincial estaba centrada en el problema de la seguridad. El gobernador estaba embarcado en un acuerdo con el Partido Demócrata, por el cual este partido de la centroderecha mendocina había tomado a su cargo la política de seguridad. En aquellas semanas, el “caso Rico”<sup>22</sup> provocó tensiones entre el sector demócrata y el ala progresista del gobierno provincial (Fernández Rojas, 2008). Al mismo tiempo, la alianza de Kirchner con el exgobernador Cobos, que había irrumpido en el sistema de partidos de Mendoza bajo el nombre de Concertación, generaba una situación de rivalidad

---

<sup>22</sup> Dentro del equipo demócrata en el ministerio aparecía la polémica figura de Carlos Rico, subsecretario de seguridad cuestionado por organismos de derechos humanos debido a su sospechada participación en los crímenes de la dictadura de 1976-1983 (Icardi y Fernández Rojas, 2008).

entre peronismo y cobismo incómodamente contenida por el marco común del oficialismo nacional (Icardi, 2008a).

La agenda interna de la primera reunión se volcó a definir los perfiles de la naciente experiencia. La problemática de la seguridad no estuvo ausente en las deliberaciones, aunque fue acompañada de otros asuntos tales como “ciencia y tecnología, infraestructura, perfil exportador de la provincia, recursos naturales”, entre otros (Arce, 2008).

En cuanto a los resultados, se definió que el gobernador fuera el vocero de la reunión. El perfil del Consejo se esbozó en relación con los temas que trataría: de largo plazo y de carácter estratégico para la provincia, evitando pronunciamientos de coyuntura. Se dijo además que el Consejo era un ámbito para la consulta “personal” del gobernador que no reemplazaría a la legislatura ni a los partidos políticos, no asumiéndose como un organismo representativo. Por último, se estableció una cierta medida de confidencialidad y se resolvió la actuación por consenso, que comprendía la decisión sobre lo que se haría público y sobre la formulación de un documento común. La reunión concluyó con el compromiso de asistir a próximas convocatorias, y aunque luego Bordón diría que se habló de tener reuniones periódicas (“Bordón espera...”, 2008), no se fijó fecha para la próxima (Arce, 2008. Fiocchetta, 2008. Polvani, 2008).

Pasarían 10 meses hasta la próxima reunión, realizada el 19 de diciembre de 2008. En ese lapso se rompió con el Partido Demócrata (“El Gobierno confirmó...”, 2008) y hubo un recambio en el ministerio de gobierno (Sivera, 2008a; “Asumió Mario Adaro...”, 2008), donde la figura del nuevo ministro pareció perfilarse como impulsora de reanudar la experiencia con los

exgobernadores, que se tenía por perimida (“Bordón espera...”, 2008. De Paz, 2008. De la Rosa, 2008). Mientras tanto la alianza nacional entre Cobos y el kirchnerismo se hizo añicos tras la llamada “crisis del campo” (“La Presidenta habló...”, 2008). Con el creciente perfil opositor adoptado por el entonces vicepresidente, su sector político en Mendoza intensificó hacia fines de 2008 su oposición a Jaque (“Cobos y su nuevo partido...”, 2008). Sin embargo, el acontecimiento más importante en el intervalo que media tras la primera y la segunda reunión de exgobernadores fue el estallido de la crisis de las hipotecas *sub-prime* en los Estados Unidos, que desencadenaría una crisis económica internacional.

La segunda reunión se dio en el contexto de la celebración por el 25 aniversario de la recuperación de la democracia en Argentina, para la que además fueron invitados ex vicegobernadores, legisladores y representantes de fuerzas sociales y sindicales. Salvo Cobos, que tenía un compromiso previo en Buenos Aires relacionado con su reposicionamiento político (Segura, 2008) y envió en representación suya a su ex vicegobernador, Juan Carlos Jaliff, asistieron todos los exgobernadores. La agenda externa de aquellas semanas estaba dominada por la mencionada crisis económica internacional y las medidas nacionales y provinciales tendientes a contrarrestar sus efectos (Icardi, 2008c. “Jaque logró el aval...”, 2008), y por una intensificación del conflicto político entre el cobismo y el jaquismo (“Cobos y su nuevo partido...”, 2008. Icardi, 2008b). La reunión fue interpretada por ello como un gesto de distensión a contramano de la actitud del gobierno nacional (Toso, 2008).

La agenda interna se centró en la crisis internacional. Como resultados de la reunión, un discurso del gobernador en el marco del acto por el

mencionado aniversario, y una renovada predisposición de los distintos actores de la experiencia para colaborar en futuros encuentros. Desde el gobierno incluso se dejó trascender la intención de mejorar la periodicidad de las convocatorias (Sivera, 2008b).

La tercera reunión de exgobernadores fue convocada por Jaque y realizada el 10 de marzo de 2009, a dos meses y 20 días de la segunda reunión. Esta vez la asistencia fue perfecta, como en la primera. La agenda externa estaba marcada por la crisis económica internacional y sus posibles impactos locales (Helfgot, 2008. Sivera, 2009a). A nivel político, se acentuaba la oposición entre Cobos y el kirchnerismo que incluía a Jaque (“Cobos tiene un proyecto...”, 2009. “Catamarca: Cobos le ganó...”, 2009. Icardi, 2009a. Icardi, 2009b).

La agenda interna fue en este caso un fiel reflejo de la agenda externa, ya que estuvo dedicada al análisis de la crisis económica mundial, su impacto en la provincia y las medidas que podrían adoptarse para enfrentarla. En cuanto a los resultados, todos los participantes hicieron declaraciones a la prensa reiterando algunos de los tópicos sobre estas reuniones vertidos con anterioridad, tales como el no desplazamiento de las instancias políticas e institucionales representativas o la necesidad de sistematizar más la experiencia. El compromiso fue el de acercar ideas y “planes de contingencia” ante la crisis (“Jaque les pidió...”, 2009), mientras otras fuentes hablan de un compromiso para la elaboración de un documento común sobre las maneras de enfrentar la situación (Sivera, 2009b).

La intención de dotar a estas reuniones de una mayor permanencia se reiteró al cabo de la tercera reunión, llegando a manifestar el ministro Adaro la pretensión de que hubiese una “reunión mensual” (“El Gobernador recibe...”, 2009) y fijándose consecuentemente como fecha para la próxima el día 6 de abril (“Jaque les pidió...”, 2009). Este compromiso de mensualidad se materializó al menos una vez con la realización de la cuarta reunión de exgobernadores 27 días después, el 7 de abril de 2009. Nuevamente asistieron todos. La agenda externa seguía marcada por la crisis internacional y diversas medidas dirigidas a amortiguarla (“Cristina girará a las provincias...”, 2009), asunto al que se habían sumado el adelantamiento de las elecciones legislativas previstas ese año (Curia, 2009) y el anuncio de un plan de seguridad para las provincias de Mendoza y Buenos Aires (Izumi, 2009).

La agenda interna se centró en la crisis, configurándose la cuarta reunión como una continuación de la tercera. En efecto, en esta reunión los exgobernadores elaboraron el documento común al que se habían comprometido en la anterior, en el cual sugerían una convocatoria sectorial para acordar medidas anti crisis. Se les presentó asimismo un informe de coyuntura elaborado por el equipo económico del gobierno provincial. Finalmente, se asumieron dos compromisos: acercar ideas sobre el tema en agenda y trabajar para facilitar acuerdos entre los diversos actores de cara a la crisis (“Los ex gobernadores apoyaron...”, 2009. Chiani, 2009.). Se eligió al exgobernador Lafalla como vocero de la reunión (Bustos Herrera, 2009). Un hecho curioso ocurrido 10 días después de la cuarta reunión fue una solicitud de un líder gremial para que Jaque convocase a los exgobernadores como mediadores en un conflicto salarial (Blat, 2009).

No volvería a haber una reunión de exgobernadores hasta el 1° de junio de 2010, un año, un mes y 24 días después. La quinta y última reunión del Consejo de exgobernadores está separada de las anteriores por el mayor intervalo de tiempo. En ese lapso la disputa política entre Cobos y los oficialismos nacional y provincial se había resuelto a favor de aquel en el terreno electoral (Fiore, 2009). Al mismo tiempo, con el retorno del crecimiento económico, parecía haberse aliviado la sensación de crisis económica (Muscatelli, 2010). La quinta reunión contó asimismo con la menor cantidad de asistentes, ya que los exgobernadores Bordón y Gabrielli hicieron saber que por problemas de agenda estaban imposibilitados de asistir (González, 2010).

En la agenda externa de aquellos días se destacaba la situación de la empresa provincial de aguas, Obras Sanitarias Mendoza (OSM) (Villatoro, 2010). La reunión de exgobernadores había sido convocada con el fin de considerar las acciones a tomar por el Estado provincial en relación con la empresa (“Hoy los ex gobernadores...”, 2010). Pero el 27 de mayo se conoció que la nación prorrogaba por decreto y con alcances poco claros el régimen de promoción industrial, cuestionado históricamente por Mendoza (Fiore, 2010).

Ambos asuntos formaron parte de la agenda interna de la quinta reunión. Los resultados de la misma fueron, en cuanto a OSM, consenso en torno a su reestatización, si bien las crónicas refieren matices en cuanto a sus alcances<sup>23</sup> y en cuanto al rol de diversos exmandatarios en la situación de la empresa. Con respecto a la promoción industrial, se acordó un apoyo total al gobierno provincial y la enfatización de los entendimientos. Sin embargo, hubo matices

---

<sup>23</sup> Matices que se convertirían en conflicto desembozado pocas semanas más tarde (Sivera, 2010a).

entre Jaque y Cobos acerca de la vía más apropiada para el reclamo ante la nación (Sivera, 2010b. González, 2010).

Esta fue la última reunión del Consejo de exgobernadores. Quedaban por delante 18 meses más de gobierno para Jaque. El experimento quedó abandonado. El siguiente cuadro resume los hechos:

#### TABLA 2 – RESUMEN ANALÍTICO DE LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE EXGOBERNADORES

No se puede, sin embargo, agotar la consideración de los acontecimientos en las cinco reuniones. Hubo dos ítems que no hacen al funcionamiento de las reuniones de exgobernadores a modo de Consejo, pero que implicaron participación de los exmandatarios en instancias de política pública provincial.

La Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Mendoza se sancionó a principios del mes de mayo de 2009. El primero de los instrumentos que la norma incluye es el Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Mendoza (artículo 7), cuya elaboración encarga al poder ejecutivo provincial con asesoramiento de un Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (artículo 9). Dentro de dicho consejo la ley incluye a “los exgobernadores de la provincia” (artículo 8). Sin embargo, no lo hace a modo de Consejo, por lo que su actuación en el seno de aquel organismo podría considerarse individualmente. No obstante ello, al convocar al Consejo de Estado del Plan Estratégico mediante el decreto n° 1535 del 17 de julio de 2009 (publicado el 10 de agosto de ese año), el gobernador se refirió al “Consejo de exgobernadores de la provincia” como uno de sus componentes (artículo 3),

con lo que introdujo un matiz favorable a la idea consejo antes que a la de participación individual. Sin embargo, en esta instancia los exgobernadores no tuvieron una participación muy activa y se los consultó de manera limitada en forma de entrevista (“Carmona dice que consultó”, 2010).

Por su parte, “los exgobernadores” conformaron el consejo asesor de la Escuela de Gobierno y Administración creada por el gobierno provincial, según lo establecido por el decreto n° 859 del 16 de abril de 2008 (publicado el 22 de agosto de ese año). El exgobernador Bordón, por ejemplo, dio una clase y se reunió con funcionarios de la escuela, pero el contacto fue esporádico (“Bordón espera...”, 2008).

## INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN

### *1.- Convergencia de actores*

Todos los exgobernadores convocados prestaron su colaboración al proyecto, asistiendo a las reuniones con el gobernador en ejercicio y excusándose en los tres casos en que ello no fue posible<sup>24</sup>, lo que demuestra consideración por su participación en el proceso. La participación fue comprometida aún en el caso de Cobos, el exgobernador más activo políticamente de los cinco, que estaba en una posición de conflicto con el gobernador.

### *2.- Reiteración*

---

<sup>24</sup> Cobos en la segunda reunión; Bordón y Gabrielli en la quinta.

El Consejo se reunió cinco veces, lo que demuestra un funcionamiento reiterado. De todos modos, como se verá, esta reiteración fue en gran medida irregular. Particularmente después de la primera y de la cuarta reuniones pareció que el gobernador no volvería a convocarlo (“Bordón espera...”, 2008. De Paz, 2008. De la Rosa, 2008). Esto es lo que ocurrió finalmente luego de la quinta reunión, cuando la experiencia cesó.

### 3.- Durabilidad

El Consejo no se reunió para considerar un tema en el cual se agotara su existencia o funcionamiento. Por ello no se constituyó como una instancia *ad hoc*, sino que más bien se planteó por los actores como un experimento en alguna medida durable, como lo sugieren los reiterados compromisos de asistir a próximas reuniones. Esto queda confirmado en la indeterminación *a priori* o apertura de su agenda.

### 4.- Autoactivación o rutina

No se definió de antemano una periodicidad para las reuniones, reservándose el gobernador la total discrecionalidad en cuanto a la decisión de convocar al Consejo y la definición de la fecha<sup>25</sup>.

Más aún, el gobernador tampoco resolvió, en uso de esa discrecionalidad, convocarlo regularmente, resultando en reuniones realizadas

---

<sup>25</sup> Cabe matizar que la Ley de Ordenamiento Territorial y la Escuela de Gobierno contemplaban mecanismos que posibilitaban a otros funcionarios del poder ejecutivo iniciar trabajos con los exgobernadores.

a intervalos muy irregulares<sup>26</sup>. Se registra, sin embargo, una excepción entre la tercera y la cuarta reunión, cuando el gobierno asumió un compromiso de mensualidad que se cumpliría esa única vez.

Esto no fue suficiente para que la convocatoria llegara a convertirse en una rutina que estabilizara las expectativas de los actores. En los términos utilizados por Jepperson (1999), cada convocatoria al Consejo requirió de una nueva movilización de los actores, de una nueva intervención del gobernador en una rutina que no incluía las reuniones del Consejo. De este modo ninguno de los actores llegó a “dar por hecho” (Jepperson, 1999, p. 198) las reuniones del Consejo. Cada una implicó un nuevo anuncio, una nueva movilización, una reactualización del compromiso de los participantes.

#### 5.- *Funcionalidad*

A partir del análisis de los hechos podría decirse que tanto en la idea como en la práctica del Consejo se perfilaron cinco funciones: *simbólica* (el Consejo simbolizaba la unidad y la pluralidad), *consultiva* (aprovechamiento de la experiencia de los exmandatarios) y, en relación con ella, incidencia en la *conformación de la agenda* de políticas de la provincia (en orden a consideraciones estratégicas y de largo plazo).

Secundariamente, andando el camino, se esbozó una función *legitimadora o respaldatoria* de políticas o decisiones del gobernador (política

---

<sup>26</sup> Mientras que después de la primera reunión y antes de la quinta se observan plazos de alrededor de un año sin convocatorias, la segunda, tercera y cuarta reunión están separadas por dos meses y por casi un mes respectivamente. Esto permite observar tres etapas, separadas por esos dos intervalos de alrededor de un año: lanzamiento (primera reunión), relanzamiento y avocación a la crisis internacional (segunda, tercera y cuarta) y legitimación/respaldo ante emergencias (quinta reunión). La mayor intensidad de la experiencia se da entonces al promediar la primera mitad del gobierno de Jaque.

hídrica y combate contra la promoción industrial, en la quinta reunión) y hasta se sugirió la función *movilizadora* de sectores políticos o sociales (para combatir los efectos de la crisis internacional, en la cuarta reunión)<sup>27</sup>.

Resulta muy difícil determinar en qué medida las funciones perfiladas en las reuniones se tradujeron en hechos concretos y mensurables, vale decir, en productos tangibles.

En cuanto a lo simbólico, se puede considerar que ver a todos los exgobernadores de la etapa democrática reunidos públicamente funciona como un parámetro de unidad y convivencia política, especialmente en relación con los que aún conservaban cierta actividad electoral. Sin embargo, es un simbolismo que tiene más que ver con la historia que con el presente. En efecto, la unidad de los exgobernadores no implicaba unidad de los sectores políticos activos de la provincia<sup>28</sup>.

Medir la efectiva realización de la función consultiva es muy complejo, por la propia naturaleza de actos de consulta en gran medida confidencial que se les dio. Por lo demás, las manifestaciones públicas de dichas funciones parecen, a partir del repaso de los hechos, bastante escuetas. Además de las

---

<sup>27</sup> Con lo que se abrió la puerta a un posible ejercicio de la influencia que los exmandatarios pudieran haber conservado, con el fin de movilizar otras voluntades políticas y sociales, cuestión de particular relevancia en el caso del exgobernador Cobos, que era entonces la figura más importante de la oposición provincial.

<sup>28</sup> En consonancia, se tuvo gran prurito en distinguir al Consejo de las instituciones depositarias de la representatividad popular: "Este órgano no reemplaza ni sustituye a los partidos políticos ni a los poderes institucionales", Celso Jaque (Arce, 2008). "(N)o representamos a los partidos", Roberto Iglesias (Polvani, 2008). "(N)o tenemos influencia sobre el gobierno y no estamos todos los días tomando decisiones en lo cotidiano", Roberto Iglesias ("Cumbre de ex gobernadores...", 2009). "Lo que acordamos es un ámbito de colaboración exclusivamente desde nuestra experiencia, sin que signifique avanzar sobre los poderes o los partidos políticos", Arturo Lafalla (Sivera, 2009b).

declaraciones efectuadas al término de las reuniones o en otras ocasiones, sólo en una reunión se materializaron en un documento escrito.

La incidencia en la conformación de la agenda provincial en dirección hacia las estrategias de largo plazo se reveló *prima facie* como un fracaso. Los exmandatarios habían querido excluir los temas de coyuntura<sup>29</sup>, pero la “agenda externa” se filtró en las reuniones del Consejo, como se vuelve evidente particularmente en la tercera reunión. A partir de entonces la “agenda interna” de las reuniones estaría no solamente vinculada con los acontecimientos de la agenda externa, sino elaborada precisamente en función de los mismos: crisis económica (tercera y cuarta reuniones), Obras Sanitarias Mendoza y renovación de la promoción industrial (quinta reunión). De todos modos, la Escuela de Gobierno y la Ley de Ordenamiento Territorial permiten matizar este aserto, en la medida que se configuraron como posibilidades de participación en temas que no eran coyunturales sino de largo plazo y de alcance estratégico.

La función de respaldo o legitimación se planteó una sola vez con respecto a dos temas importantes (política hídrica y promoción industrial) que asumieron el carácter de emergencias. Con todo, estos apoyos han de relativizarse en relación con la búsqueda de respaldo que el gobernador realizó en los círculos políticos activos.

Por último, la función movilizadora comparte la misma dificultad de medición que la consultiva, ya que concierne a relaciones entre actores y

---

<sup>29</sup> “Hemos hablado de temas que tienen que ver con el largo plazo para garantizar la consecución de asuntos de gobierno, pero no de temas coyunturales”, Celso Jaque (Fiochetta, 2008). “(T)rabajar en políticas de largo plazo, no sobre la coyuntura”, Celso Jaque (Arce, 2008). “Este consenso no es para los temas de cada día”, José O. Bordón (Arce, 2008).

líderes políticos que pueden darse con frecuencia en las trastiendas, ante lo que el método seleccionado para este estudio encuentra limitaciones.

En definitiva, el experimento del Consejo de exgobernadores puede exhibir una rica variedad de atribuciones funcionales a nivel de diseño e intencionalidad. Pero como resulta muy difícil medir aquellas funciones que más cerca pudieron estar de cumplirse con efectividad, la presencia de la variable se torna discutible.

#### *6.- Legitimidad*

La lectura de la prensa en general permite observar que la iniciativa del gobernador tuvo una recepción positiva, aunque cautelosa. Por lo demás, es en este punto donde puede observarse con cierta claridad el carácter endógeno de las variables independientes.

En primer lugar, los signos e intenciones de institucionalización y formalidad con que se encaró la experiencia tuvieron el efecto de elevar el baremo con el que diversos actores la juzgarían. Esto es particularmente patente en relación con la pretensión de periodicidad y de rutinización: pasados varios meses de la primera reunión sin convocatorias nuevas, algunos expresaban una positiva expectativa de reanudación (“Bordón espera...”, 2008), otros decepción (De Paz, 2008.) e incluso el exgobernador Iglesias manifestó que todo el proceso había sido “para la foto”<sup>30</sup> (De la Rosa, 2008).

---

<sup>30</sup> Con esto se hacía eco de comentarios que deslegitimaban el experimento al cuestionar la sinceridad del gobernador. Acuña y Chudnovsky (2013, p. 27) se refieren a casos en que “algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles (...) para alcanzar un objetivo político”.

En segundo lugar, sin embargo, la legitimidad se vio reforzada por la convergencia de los actores (Iglesias, pese a sus prevenciones, asistió a todas las reuniones). Con todo, las ausencias de Bordón y de Gabrielli en la última reunión permiten albergar dudas acerca de su perseverancia en apoyo al experimento.

Finalmente, un indicador muy interesante de la legitimidad que pudo haber adquirido el Consejo en relación con otros actores sociales está en la idea lanzada por un representante gremial de la salud, que anunció que pediría la mediación de los exgobernadores en un conflicto salarial, en el marco de una discusión mayor sobre la política de salud (Blat, 2009). La idea no se materializó, pero demuestra en alguna medida el impacto del Consejo en otros actores de la política provincial.

En resumen, se podría considerar que el Consejo de exgobernadores fue positivamente valorado en términos de su función simbólica, aunque no tanto en relación con otros aspectos de su pretendida funcionalidad. La presencia de la variable resulta, también, discutible.

### *7.- Codificación*

El Consejo de exgobernadores no fue creado por ningún tipo de instrumento legal, por lo que no tuvo una expresión normativa. Sólo es mencionado como tal en el ya referido decreto de convocatoria al Consejo de Estado del Plan Estratégico de desarrollo de Mendoza como aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, lo que resulta llamativo ya que esa ley no se había referido al “Consejo de exgobernadores” sino simplemente a “los exgobernadores”. Tampoco puede considerarse que el

decreto de la Escuela de Gobierno y Administración se refiera al Consejo, pues habla de “los exgobernadores”. Sin embargo, el primer decreto mencionado hace que la presencia de la variable pueda, aunque ínfimamente, discutirse.

#### *8.- Publicidad*

Existieron cinco reuniones públicas del Consejo de exgobernadores, conocidas y cubiertas por la prensa, lo que basta como indicador de su publicidad. No estuvieron por entero relegadas al ámbito privado de los participantes. Esto sin perjuicio de que las deliberaciones hayan permanecido confidenciales.

#### *9.- Generalidad de la participación*

Todos los exgobernadores fueron convocados en todas las ocasiones, sin distinción de colores políticos y de la calidad de sus relaciones con el mandatario en ejercicio.

El análisis realizado puede expresarse en la siguiente tabla:

TABLA 3 –INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL CONSEJO DE EXGOBERNADORES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

En ella es posible observar que el Consejo de exgobernadores llegó a desarrollar numerosos elementos de institucionalidad y de formalidad, y que la presencia de otros, por lo discutible, bien pudo haberse dado en uno u otro momento. De todos modos, la experiencia careció del elemento que es, quizás, el más importante de todos: la autoactivación o rutinización, lo que impidió a los

actores “darlo por hecho”. Por ello, el Consejo no llegó a convertirse en una institución.

## CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

¿Cómo se relacionó el desarrollo del Consejo de exgobernadores con el proceso de construcción institucional que describe Lanzara (s. f.)? Antes que nada corresponde dejar sentado que se trató de un neto proceso de invención y exploración; que no se trató de construir una institución esencial del sistema político democrático con actores necesarios del mismo, como un organismo constitucional o un partido político, sino de la creación de una instancia contingente (en el sentido de no necesaria) producto de la iniciativa personal del gobernador<sup>31</sup>; y que esa iniciativa, no obstante el carácter personal y contingente de su origen, se orientó, como ya se viera, a institucionalizar un mecanismo, es decir, a reducir la contingencia del proceso .

En cuanto a los actores, la convergencia reiterada de personalidades de fuerte peso histórico y de líneas políticas opuestas, que además –como ya se dejó sentado– exhibían un historial de enfrentamientos políticos personales,

---

<sup>31</sup> Un ulterior estudio explicativo más centrado en los actores (Acuña y Chudnovsky, 2013, pp. 34-49) podría abordar este punto: ¿por qué el gobernador tuvo la idea de convocar a los exgobernadores? ¿Por qué interrumpió el experimento? ¿Por qué su sucesor no lo retomó? Esto podría relacionarse con lo que planteaba Heller en el simposio de la biblioteca Hoover sobre la predisposición de los mandatarios en ejercicio a interactuar con sus antecesores. En esa senda, permitiría abordar hipótesis como las que relacionaron el recurso a los exmandatarios con las dificultades de imagen y aprobación de gestión de Jaque, poniendo en foco los intereses de este último y, como se viera anteriormente, su “sinceridad”. Podría postularse también que su sucesor haya querido diferenciarse más notoriamente de administraciones pasadas y por ello olvidó la iniciativa. Los límites de este estudio, sin embargo, sólo permiten constatar la existencia de esta iniciativa y su carácter contingente y personal como características relevantes del proceso de construcción institucional.

habla de un nivel de confianza mutua y en el gobernador en ejercicio. En efecto, todos “tomaron en serio” su propuesta.

Una posible explicación de esta convergencia puede encontrarse en otro de los elementos que menciona Lanzara: la identidad colectiva. En efecto, el proceso pudo apoyarse en una identidad compartida por todos sus protagonistas y sustentada en una cultura política como la mendocina, que hace gala de un alto grado de respeto por lo institucional y los consensos básicos<sup>32</sup>.

Estos elementos actuaron sobre el dilema explotación-exploración favoreciendo esta última dinámica. Otros elementos, sin embargo, la entorpecieron o la truncaron.

Para empezar, hubo una clara disparidad de recursos entre los actores en relación a la construcción del Consejo como institución. En efecto, su creación partió de la iniciativa exclusiva del gobernador y, en consonancia con aquel origen, este se reservó la discrecionalidad en la convocatoria a las reuniones, sumada a un ejercicio marcadamente irregular de la misma.

---

<sup>32</sup> Este punto merece una breve profundización, ya que también podría tomarse como elemento de un eventual estudio explicativo. Giorgio Alberti (2005, p. 31) conceptualiza a la cultura política como “la práctica reiterada y predominante de la acción política”. En el caso de Mendoza hay indicios de una práctica política apegada a las instituciones. Estudios como los de Ardanaz, Leiras y Tommasi (2010) en relación con la división de poderes, la alternancia, la reelección y el predominio de los ejecutivos en las provincias argentinas (en coincidencia Fraga, 2011) y como el de Cueto (2010) en lo referido a la resiliencia de los partidos tradicionales en Mendoza, así parecen sugerirlo. A esto se suma una clara autopercepción de los mendocinos en ese sentido (Sivera, 2013; La Rosa, 2008; Waisman, 2001, pp. 82-83; Aguiló y Díaz Araujo, 2012; “Bordón: `los mendocinos...”, 2013; Porolli, 2013), que podría operar como mito político y como mandato. En efecto, March y Olsen (2005) hablan de instituciones políticas que pueden “constreñir y posibilitar resultados” (p. 9). Calibrar la incidencia de esta realidad en el experimento del Consejo requeriría, no obstante, de un estudio comparativo.

Mientras tanto, los exmandatarios sólo contaban con su eventual negativa a colaborar con el proyecto, la que nunca ejercieron<sup>33</sup>.

*“No podemos pasar por encima del gobernador a la hora de hacer la convocatoria; es él el responsable”.* José O. Bordón. (“Bordón espera...”, 2008).

Ciertamente esto tiene que ver con otro de los elementos que trae a colación Lanzara: el del autointerés. Es evidente que la cabeza del poder ejecutivo en ejercicio quería reservarse el control de un proceso como este<sup>34</sup>.

Dicho control se reforzaba por la exclusión de otros actores o partes interesadas que pudieran haber equilibrado la preponderancia del gobernador. Efectivamente, Jaque había anunciado que “todos nos beneficiaremos” de la experiencia de los exmandatarios, con lo que abría la puerta a un aprovechamiento colectivo del experimento, lo que sugería su hipotética apertura a otros actores del sistema político provincial<sup>35</sup>. Pero esta intención fue

<sup>33</sup> Este punto también invita a eventuales profundizaciones en clave de análisis de los intereses, recursos e ideas de los exmandatarios como actores (Acuña y Chudnovsky, cit.), más allá de lo apuntado precedentemente sobre la cultura política compartida. Es pertinente aquí recordar las objeciones del expresidente Ford en relación con la predisposición de los exgobernantes a participar en instancias más formales de actividad.

<sup>34</sup> Esto hace regresar a lo señalado en la nota al pie n° 31. Pero también tiene que ver de alguna manera con la carga simbólica del proceso y su consiguiente importancia. En efecto, si se hubiera tratado, como parecía, de un experimento realizado casi en la periferia del sistema político, ¿por qué el gobernador tendría el incentivo de controlarlo tan de cerca, contradiciendo reiteradamente el compromiso de regularidad repetido en cada reunión? En este sentido puede resultar interesante para una ulterior exploración del caso relacionar su ciclo de convocatorias con el ciclo electoral provincial. En efecto, podría postularse que la activación electoral de algunos de los miembros del Consejo, especialmente los de la oposición, haría poco conveniente para las partes reunirse en épocas de campaña, donde el conflicto y la diferenciación entre actores deben pasar a primer plano. Para manejar estas situaciones, sería necesario que el mandatario se reservara el control de los tiempos, que hubiera perdido autolimitándose a una rutina prefijada.

<sup>35</sup> La inclusión de los exgobernadores a título consultivo en el marco de la Escuela de Gobierno y Administración y de la Ley de Ordenamiento Territorial demuestra que en principio la idea fue dar a los exmandatarios una participación no tan atada a la persona del gobernador, haciendo realidad la dimensión colectiva del aprovechamiento de su experiencia. Sin embargo, estas instancias de consulta también dependieron del poder ejecutivo provincial, que no las llevó a la

contradicha posteriormente tanto por el gobernador como por los exmandatarios, que resolvieron bien pronto atar el Consejo a la persona misma del mandatario en ejercicio.

*“Somos un grupo de hombres que gobernó la provincia y que el gobernador convoca para asesoramiento personal de él sobre temas específicos que el gobernador determinará”.* Roberto Iglesias (“Roberto Iglesias dijo...”, 2008).

Estas dos situaciones: disparidad de recursos y autointerés, incidieron particularmente en el dilema corto-largo plazo: el gobernador no dio al Consejo ni la regularidad ni la duración de las que éste se hubiera beneficiado mucho en orden a cimentar su funcionalidad y, consecuentemente, su legitimidad.

Todo ello podría haber impactado, a su vez, en el dilema de los costos. Si el experimento dependía de la iniciativa de un solo actor y si su irregularidad implicaba una falta de consolidación y, por lo tanto, un rendimiento decreciente, es probable que el gobernador pudiera inclinarse a obtener el producto de la función consultiva en entrevistas personales, informales y privadas, sin realizar la inversión requerida por una puesta como el Consejo.

De todos modos, el resultado del juego de estas fuerzas contrapuestas fue bastante más constructivo de lo que una primera mirada podría sugerir. En efecto, parece claro que se logró generar un “punto focal”, al menos en lo que hace al hecho de reunirse, vale decir: de convocar, por una parte, y de asistir, por las otras. Esto implica una trabazón o convergencia de voluntades que operó durante un tiempo como ancla o “áncora” (Lanzara, s.f., p. 27).

Más aún: podría postularse que en el espacio de tiempo que abarca de la tercera a la cuarta reunión, la reiteración de los encuentros, el cumplimiento del compromiso de mensualidad, la continuidad del tema tratado en la agenda y la posible diversificación funcional, abrieron por un momento la perspectiva de generar en torno al Consejo “rendimientos crecientes” que anunciaban una eventual consolidación. Sin embargo, como ya se indicó, luego de la cuarta reunión la experiencia quedaría congelada durante un año y casi dos meses, con lo que el experimento, luego de haberse acelerado, se bloqueó abruptamente por segunda vez (la primera vez había sido luego de la primera reunión).

En definitiva, la dinámica exploratoria del Consejo respondió a la iniciativa del gobernador, se vio favorecida por la confianza mutua entre los actores, reforzada a su vez por una identidad política común. Se vio ralentizada, en cambio, por la disparidad de recursos en manos del mandatario, lo que pone en foco la exploración de su autointerés. Estas dos cuestiones incidieron negativamente en los dilemas del tiempo y de los costos. Sin embargo, esta dinámica resultó en la concreción de puntos focales que en una ocasión permitieron pensar en una perspectiva de rendimientos crecientes que se truncó abruptamente.

## PARTE II – OTROS MODOS DE ATRIBUIR FUNCIONES A EXMANDATARIOS

### CASOS

Como se anticipaba en la introducción, si la democracia crea la categoría de los exmandatarios, si son un recurso aprovechable y si no hay nada previsto sobre el particular, la pregunta sobre “¿qué hacer con ellos?” surge de manera casi automática.

¿Cómo contestarla? Podría decirse con Bernardo y Weiss (2009) que los exmandatarios han logrado, en efecto, responder por sí mismos a esta segunda pregunta con el extenso y variado número de actividades que desarrollan. Esto, en opinión de ambos autores, cambia el eje desplazándolo de “cómo hacer un mejor uso de los exmandatarios” a cómo asegurar su “responsabilidad y rendición de cuentas” (o “¿qué esperar y qué exigir de los exmandatarios?”, p. 289).

Sin embargo, la observación de Bernardo y Weiss no agota la multiplicidad de respuestas posibles. En primer lugar, que los exmandatarios se hayan reinventado en el ámbito del tercer sector, prosigan carreras políticas activas o se dediquen a los negocios, sigue dejando sin abordar la cuestión de un rol específico para ellos, definido justamente en razón de su cualidad de exmandatarios. Este último punto es importante: cualquiera puede encarar el acceso a otros cargos públicos electivos o designados, la creación de una ONG o un *think tank*, o el nombramiento en el directorio de una gran empresa. Pero de lo que se trata aquí es de cargos, roles, posiciones, etc. definidos por el

hecho de ser exmandatario y nada más. Es decir, que contemplen como condición esencial esa cualidad. En otras palabras, al ex en razón de ser ex.

En segundo lugar, esta pregunta interpela más directamente al Estado o a los poderes públicos. “¿Cómo aprovechar a los exmandatarios?” sugiere respuestas en las que la iniciativa de la reinversión no recaiga tanto sobre los exmandatarios mismos como sobre la comunidad que los aprovecharía como recurso, a través precisamente de su expresión organizada: el Estado. Se trata entonces de propuestas y realidades en las que el Estado genere, o cuanto menos recepte, instancias de participación de los exmandatarios en tanto tales, con el objeto de prestar algún servicio o realizar alguna función de alcance público.

En tercer lugar, este último punto, el de la realización de una actividad o función, debe distinguirse de las disposiciones legales que confieren a los exmandatarios un *status* determinado pero que no se traducen en una atribución funcional. Así, Chambers (1979) postuló, sobre la base de una serie de disposiciones legales y reglamentarias del derecho estadounidense (centrada especialmente en la *Former Presidents Act* de 1958), la emergencia de una especie de despacho cuasi-público del expresidente o “presidente emérito”, definido por un conjunto de emolumentos, beneficios y dignidades. En la misma línea, la ley 19.672 del año 2000 modificó la Constitución de Chile para crear “la dignidad oficial de Ex Presidente de la República”, a la que son aplicables disposiciones constitucionales relativas a privilegios procesales y dieta de los diputados y senadores. Con ser merecedoras de atención, estas instancias no responden efectivamente a la pregunta en estudio, pues tienen

más que ver con la atribución de títulos o la formalización de un retiro, que con el desarrollo de alguna actividad.

Los tres puntos reseñados delimitan, en consecuencia, el tipo de respuestas sobre las que se interesará particularmente esta parte del estudio en curso: deben considerar al exmandatario en razón de su cualidad de exmandatario, deben estar originadas o al menos enmarcadas en el Estado y deben atribuirles una actividad. Estos son, para este trabajo, los “criterios” que Sartori pide para “declarar que dos o más cosas (o atributos) se pueden comparar” (1984, p. 268).

Una manera de comenzar el análisis es acudir a las normas constitucionales. En la investigación realizada para este estudio se revisaron las constituciones de 15 países europeos<sup>36</sup>, 17 latinoamericanos<sup>37</sup>, seis asiáticos<sup>38</sup> y siete africanos<sup>39</sup>. De estos 45 casos, 12 tienen previsiones referentes a exmandatarios en razón de esa misma cualidad.

Así, Francia los ha incorporado como miembros de su Consejo Constitucional, encargado de velar por la constitucionalidad de sus leyes. Italia, Paraguay, Nicaragua, la República Democrática del Congo, Somalia y Ruanda los han declarado, con diversas variantes, miembros de sus poderes legislativos, predominando en estos casos la fórmula de la senaduría vitalicia. Finalmente España, Portugal, Irlanda, Corea del Sur y Nigeria los han incorporado como miembros de organismos especiales dirigidos al

---

<sup>36</sup> Francia, Italia, España, Portugal, Alemania, Austria, Polonia, Hungría, República Checa, Rusia, Irlanda, Finlandia, Suecia, Grecia y Rumania.

<sup>37</sup> Argentina, Brasil, México, Perú, Chile, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Cuba, Guatemala, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

<sup>38</sup> China, Japón, Corea del Sur, Turquía, Irán e India.

<sup>39</sup> República Democrática del Congo, Somalia, Ruanda, Burundi, Argelia, Nigeria y Sudáfrica.

asesoramiento o consulta de los poderes ejecutivos, comúnmente llamados Consejos de Estado<sup>40</sup>.

Si se extiende el análisis hacia otro tipo de disposiciones o escenarios, se encuentra que el senado norteamericano incluye desde 1963 una cláusula en su reglamento de debate (Rule XIX) por la cual un expresidente puede dirigirse a ese cuerpo solicitándolo con la debida antelación (Chambers, 1979).

Finalmente, puede resultar útil una mirada histórica que haga foco en algunas disposiciones no vigentes. En los últimos veinte años Perú, Venezuela y Chile han derogado normas constitucionales que otorgaban la senaduría a los expresidentes de las respectivas repúblicas, lo que parece indicar un retroceso de este tipo de disposiciones en el constitucionalismo latinoamericano. Más atrás en el tiempo, la frustrada constitución argentina de 1819 otorgaba al ex jefe del Estado (llamado en esa norma “director del Estado”) un asiento en un senado que además contenía ciertos elementos de tipo corporativo. A su vez, la constitución chilena de 1823 reservó a los exdirectores del Estado lugares en un Consejo de Estado, órgano de tipo consultivo establecido en el seno del Poder Ejecutivo. Por último, la constitución mendocina de 1854, una de las primeras en dictarse en el país luego de la constitución nacional de 1853, también creó un Consejo de Gobierno con funciones de tipo consultivo, colegislador y moderador (Pérez Ghilou, 1983) en el marco del ejecutivo provincial, reservando un lugar para un exgobernador.

---

<sup>40</sup> Especialmente en el caso español (y otros casos que no incluyen a exmandatarios) estos últimos organismos cuentan con una filiación napoleónica muy característica (aunque Muñoz León -2010, pp. 216-218- va algo más atrás para el caso chileno, con virtual extensión a otros casos hispanoamericanos, al señalar a la Real Audiencia como precedente). Se refieren en su mayor parte a la organización de la función consultiva por parte del derecho administrativo de raigambre continental. A este respecto se pueden consultar, entre otros, García de Enterría (1957) y Trillo-Figueroa Molinuevo (2008).

La siguiente tabla resume las respuestas vistas hasta ahora en el derecho constitucional comparado.

#### TABLA 4 – EXMANDATARIOS EN EL DERECHO COMPARADO

Ahora bien, tanto la práctica como ciertas ideas puestas en circulación desde algunos sectores ofrecen todavía más fórmulas, que van más allá del derecho constitucional.

Se han propuesto convocatorias menos formales, que de hecho se han dado en algunos países para llevar adelante algún objeto o tarea en particular (cfr. Walch, 2005). Podría llamárselas, en atención a ello, “actividades *ad-hoc*”. Hay algunos antecedentes de este tipo en los Estados Unidos, tales como el presidente Bush (h.) solicitando a su padre, el expresidente Bush, y al expresidente Clinton, ponerse a la cabeza de los esfuerzos para recaudar fondos para las víctimas del tsunami de Asia de 2004 (Walch, 2005); o el presidente Clinton recurriendo a Ford, Carter y Bush padre para que apoyaran su política de normalización comercial con China en 2000 (Schaller y Williams, 2003). También puede pensarse en el expresidente Cleveland liderando una comisión de estudios durante una huelga de carbón en 1902 a pedido del presidente T. Roosevelt; o el expresidente Hoover, nombrado por el presidente Truman al frente de una comisión para el estudio del poder ejecutivo estadounidense (Chambers, 1979).

Otra posibilidad, más abajo aún en la escala de la formalidad, son las convocatorias y entrevistas informales y en su mayor parte privadas que un mandatario pudiera tener con sus antecesores (cfr. Walch, 2005). Es a esta modalidad que se refería el expresidente Ford en su respuesta a Boorstin,

reseñada en la introducción a este trabajo. Los consejos dados por Eisenhower a Kennedy, o por Nixon a Clinton en materia de política exterior son ejemplos de esto (Bernardo y Weiss, 2010). Es el caso también de Bolivia, donde el presidente Morales convocó a diversos expresidentes a una reunión para evaluar la estrategia de reivindicación marítima de ese país contra Chile y recibir de ellos consejo y respaldo (“Ex presidentes de Bolivia apoyan...”, 2013). Algo similar ha ocurrido en Chile con cierta frecuencia (“Piñera agradece...”, 2010; Rienzi, 2011; Anadur, 2014). En estos casos, las entrevistas fueron conocidas por el público.

Finalmente, deben incluirse las reuniones o actividades meramente ceremoniales, que incluyen un componente funcional en el plano de lo simbólico: exhiben la continuidad y/o la representación del Estado, la unidad alrededor de algún principio, la conmemoración de una efeméride, etc. Nuevamente puede citarse el caso de Chile en los festejos de su bicentenario (Herrera M., 2010), y la invitación cursada por Cristina Fernández de Kirchner a los expresidentes de la democracia para celebrar el trigésimo aniversario de la recuperación democrática (“Cristina invitó...”, 2013).

En definitiva, a partir de los casos reseñados pueden esbozarse seis tipos de mecanismos por los cuales un Estado, gobierno o gobernante atribuyen funciones a exmandatarios: las senadurías vitalicias, el caso del Consejo Constitucional francés, los Consejos de Estado (todos ellos mecanismos previstos por el derecho constitucional) y las actividades *ad-hoc*, las reuniones informales y las reuniones ceremoniales.

## INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN

### *1.- Convergencia de actores*

Los tres tipos de mecanismos derivados del derecho constitucional exhiben la convergencia de todos los actores, tanto de los exmandatarios como de representantes o funcionarios en ejercicio, que serían, en cada caso, los colegas senadores, los colegas jueces constitucionales y los colegas del Consejo de Estado. Quizás puedan encontrarse variantes en la participación de los exmandatarios, como ocurre con el Consejo de Estado español, donde no todos los expresidentes del gobierno han resuelto tomar posesión del lugar que la ley les reserva (“El Consejo de Estado cuesta...”, 2012). Un estudio más profundo sobre la efectiva participación de los exmandatarios en este tipo de instancias podría ser aún más revelador, pero con lo relevado para este trabajo basta para concluir que en estos casos por lo general la variable está presente.

Esto es más fácil aún de constatar en los ejemplos relativos a los otros tres tipos de mecanismos reseñados. En efecto, la mayor contingencia de estas reuniones hace que sin la presencia de los exmandatarios ellas directamente no se lleven a cabo, de modo que si hay ejemplos, es porque ellos participaron. La variable está, por ende, presente en los seis tipos de mecanismo observados.

### *2.- Reiteración*

Las cámaras de senadores, el Consejo francés y los Consejos de Estado funcionan a través de sesiones, con lo cual ocurren reiteradamente.

No sucede lo mismo, en cambio, con las otras tres formas. Por su propia definición, las actividades *ad-hoc* se agotan en una reunión, o a lo sumo en un par de reuniones (la atribución de la función y la posterior presentación de los resultados, por ejemplo). En los otros dos casos, la variable se torna discutible, ya que el gobernante en ejercicio tiene la libertad de recurrir a sus excolegas reiteradamente o en una sola ocasión. Las reuniones ceremoniales, por su parte, dependen del hecho que concita la ceremonia. Así, una efeméride o la apertura de sesiones de algún cuerpo pueden agotarse en una sola reunión o repetirse cada año.

### *3.- Durabilidad*

Las tres instituciones constitucionales observadas son, naturalmente, organismos fundamentales del orden jurídico político de cada Estado involucrado, por lo que son, por definición, durables.

Por el contrario, esta durabilidad no se manifiesta en ninguno de los otros tres tipos analizados. En efecto, por definición queda excluida de las reuniones *ad-hoc*, donde el mecanismo se agota en una agenda cerrada, a cuyo efecto ("*ad-hoc*"), precisamente, se materializa. Lo mismo ocurre por lo general con las reuniones informales y las ceremoniales, que se agotan en el tema alrededor del cual se convocan.

### *4.- Autoactivación o rutina*

Nuevamente por su carácter de instituciones constitucionales largamente consolidadas, los primeros tres casos se reúnen rutinariamente, sin necesidad

de reactualizar la conformación del organismo. Las sesiones en estos casos se “dan por hecho”, para reiterar la feliz expresión de Jepperson (1999).

No sucede lo mismo con los otros tres tipos, que no son rutinarios en absoluto, siendo cada ocasión un caso en sí mismo, una convocatoria nueva, una incidencia en una rutina que no las contiene.

#### *5.- Funcionalidad*

Las primeras tres organizaciones tienen funciones atribuidas por los respectivos ordenamientos constitucionales. La más básica de todas es para el senado, pues legisla. El Consejo Constitucional de Francia tiene una función jurisdiccional, mientras que los Consejos de Estado exhiben funciones consultivas, ya sea administrativas o políticas. Al igual que con la convergencia de los exmandatarios, sería interesante explorar más a fondo qué participación o incidencia tienen los mismos en el desarrollo de las funciones de los organismos que los incluyen. ¿Se benefician estos cuerpos de algún aporte de los exgobernantes? Quizás el resultado permitiría modular la presencia de esta variable que, por ahora, se da por cumplida.

Al igual que con la primera variable, la constatación de funcionalidad para los otros tres casos se facilita. En efecto, como los tres son contingentes, su existencia, cuando se da, es para “hacer algo”, por lo que la atribución funcional es clara y efectiva. Esta es la única otra variable que está presente en los seis tipos analizados.

#### *6.- Legitimidad*

La legitimidad de la presencia de exmandatarios en las instituciones constitucionales del Estado se discute. Uno de los “padres fundadores” de la constitución norteamericana, Benjamín Franklin, sostenía que “en un gobierno libre los gobernantes son los sirvientes y el pueblo su superior y soberano. Para aquellos, volver al seno del pueblo no los degrada sino que, por el contrario, los enaltece”<sup>41</sup> (Franklin, citado en Wice, 2009, p. 183).

Mucho más recientemente se escuchan voces como la de Muñoz León (2010) para quien la concesión histórica de un papel institucional a los exmandatarios a través de una función de consulta tiene, en el caso chileno que él estudia, una genealogía autoritaria, pues se da en el marco de una “apelación a la experiencia y la autoridad como fuente de legitimidad gubernativa” (p. 212), invocando “una pretendida superioridad cognoscitiva” de “estamentos considerados por el discurso constitucional autoritario como portadores de tradiciones históricas y dotados de un acceso privilegiado al ser nacional” (p. 213)<sup>42</sup>.

La ya mencionada derogación de las senadurías vitalicias en Chile, Perú y Venezuela a partir de la década del '90 es también un claro indicio en el sentido de poner en duda la legitimidad de la presencia de exmandatarios en instituciones del Estado. Particularmente en escenarios como el latinoamericano, donde esas bancas son buscadas para aprovechar los fueros que permiten refugiarse del alcance de la justicia (Anderson, 2010, pp. 73 y 74).

---

<sup>41</sup> Traducción propia del original inglés.

<sup>42</sup> Esta última obra concierne a lo que podríamos llamar “bases sociológico-políticas” del papel de los exmandatarios. Estas bases son dignas de estudios particularizados, incluso a partir de Muñoz León, considerando las relaciones entre Chile y Mendoza (Pérez Ghilou, 1983). Sin embargo, profundizar en ello está, por el momento, fuera del enfoque propio de este estudio.

Por el contrario, los tres mecanismos más informales de atribuir funciones o tareas a los exmandatarios revelan, por su flexibilidad, contingencia, carácter esporádico y dependencia de su funcionalidad concreta, una recepción mucho menos polémica.

#### *7.- Codificación*

Con respecto a esta variable vuelve a darse el parteaguas: los primeros tres mecanismos, por su status constitucional, están legislados en la norma fundamental de cada país o, cuanto menos, en sus leyes orgánicas. Todo lo contrario ocurre con los otros tres.

#### *8.- Publicidad*

Todos los casos considerados son públicos, es decir, hay conocimiento de los mismos cuando estos se han llevado a cabo. Más aún, en algunos la publicidad es esencial, como en las reuniones ceremoniales. La única excepción ocurre a propósito de las reuniones informales, que en numerosas ocasiones ocurren puertas adentro, en la trastienda política, entre un mandatario y uno o varios antecesores, como pueden ser los casos ya reseñados de las entrevistas de Kennedy con Eisenhower o de Nixon con Clinton.

#### *9.- Generalidad de la participación*

Tanto en los casos de las senadurías vitalicias, de los Consejos de Estado o del Consejo Constitucional francés, la participación está abierta a todos los exmandatarios, sin acepción de posiciones políticas, con la única modulación, quizás, que pueden suministrar las reglas sobre incompatibilidades

con otros cargos o con el ejercicio activo de la política en la arena electoral<sup>43</sup>. Esta misma generalidad puede observarse por lo común en las reuniones ceremoniales.

No sucede lo mismo con respecto a las actividades *ad-hoc* y las reuniones informales, donde además de ejemplos de generalidad se observan también convocatorias que se circunscriben a uno, dos o algunos exmandatarios, según la preferencia del mandatario en ejercicio.

Una mirada general sobre el juego de todas estas variables arroja un resultado a primera vista bastante claro: los modos de atribuir funciones a exmandatarios que se encuentran regulados en el derecho constitucional tienen un alto grado de institucionalización y formalización, más allá de las dudas suscitadas por la legitimidad y, en menor medida, por la efectividad de la participación de los mismos en dichas instancias. La explicación de esto es obvia: se trata de situaciones en que los exgobernantes son incluidos en organismos que ya tienen carta de ciudadanía en el orden político. Más aún, como lo demuestran algunos ejemplos históricos que se reseñaron, en algunos casos se trata de fórmulas de una notable antigüedad.

Por el contrario, los otros tres mecanismos no están institucionalizados, particularmente en lo relativo a su estabilidad (reiteración, durabilidad y rutinización), y son informales, con la excepción quizás de las reuniones ceremoniales. En comparación con los primeros tres, podría decirse que estos

---

<sup>43</sup> Por ejemplo, la Ordenanza n° 58-1067 del 7 de noviembre de 1958, ley orgánica del Consejo Constitucional en Francia; o el real decreto n° 1674/1980, reglamento orgánico del Consejo de Estado en España, establecen incompatibilidades. En cambio, la ley n° 31/84, estatuto de los miembros del Consejo de Estado portugués, no lo hace.

son relativamente nuevos y que han ido emergiendo a medida que se conformaba un campo cada vez mayor de ex jefes de Estado y de gobierno, mediante procesos más contingentes, más flexibles, más determinados por el carácter personal de las interacciones entre los ex y los activos.

En definitiva, mientras que los tres primeros mecanismos o repuestas exhiben un máximo de institucionalización y formalidad, los tres últimos presentan un mayor grado de informalidad, destacándose las “reuniones informales” por su importante margen de variabilidad, lo que las hace muy plásticas y, por lo tanto, útiles ante las más variadas situaciones. Si los tres primeros mecanismos pueden calificarse, por lo visto, como rígidos, las indeterminaciones y variaciones exhibidas por los demás dan cuenta de una importante flexibilidad.

## COMPARACIÓN

El Consejo de exgobernadores de Mendoza se enmarcó dentro de la delimitación establecida. En efecto, fue una iniciativa dirigida a los exgobernadores en consideración específica de su condición de tales, emanó de la más alta esfera del Estado provincial (el gobernador) y, como se vio en la primera parte, contempló el ejercicio de una variada serie de funciones.

Al combinar el análisis de las variables de institucionalización y formalización del Consejo, realizado en la primera parte, con el mismo análisis de los otros mecanismos realizado en esta segunda parte (y aplicándolo a la

propuesta de Boorstin reseñada en la introducción), se obtiene la siguiente tabla:

TABLA 5 –INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE MECANISMOS QUE ATRIBUYEN FUNCIONES A EXMANDATARIOS

En ella se vislumbran con claridad, hacia la izquierda, los modos más institucionalizados. Sucesivamente, hacia la derecha, aparece la dificultad de institucionalización y de formalización que exhiben los tres mecanismos menos tradicionales. Finalmente, las últimas dos columnas muestran al experimento encabezado por Celso Jaque en Mendoza y a la propuesta de la “Cámara de la experiencia” realizada 20 años antes en la biblioteca Hoover.

Esta “topografía de la institucionalización” ubica al Consejo de exgobernadores (que no llegó a institucionalizarse) a medio camino entre los modos más antiguos y establecidos y los modos más modernos y contingentes. En efecto, el Consejo intentó avanzar, con respecto a estos últimos, en la durabilidad y reiteración del mecanismo, quitándole contingencia, a la vez que se definía más claramente por la formalidad implícita en la publicidad y la generalidad de la convocatoria.

Esto permite evaluar al experimento mendocino como una apuesta dirigida a trascender los métodos más informales y más actuales de atribuir funciones a los exmandatarios, sin caer en las experiencias más antiguas. Por ello puede considerárselo como una novedad. El Consejo significaba, por ejemplo, una consolidación e integración –y por lo tanto una potenciación– de las funciones, ya sea consultivas, ya simbólicas, ya de incidencia en la agenda, etc., que estos diversos modos exhiben separadamente. Había aquí una clara

relación de forma y función: a mayor institucionalización, mayor potencial funcional del mecanismo.

Sin embargo, esta aspiración a la institucionalidad se frustró a propósito de su rutinización (Jepperson, 1999), lo que redundó en el fracaso de aquella promesa de mayor funcionalidad. Es en este punto donde la propuesta de Boorstin, que contemplaba explícitamente un mecanismo regular, opera como “tipo ideal” al que hubiese tendido el experimento mendocino. Si bien esta última comparación condiciona la observación del fenómeno, permite considerar que el Consejo de exgobernadores no solamente habría fracasado en su institucionalización, sino que al fracasar lo habría hecho en relación con una vocación presente desde su concepción. En efecto, durante su ciclo de vida flotó permanentemente la idea de “potencial no realizado”, la conciencia de que algo –la regularidad, la rutinización– faltaba para redondear la iniciativa.

Una última consideración sobre el Consejo tiene que ver con su carácter inédito. En primer lugar, dentro de los límites de la historia institucional mendocina. La ya mencionada constitución provincial de 1854, con sus antecedentes chileno y alberdiano (Pérez Ghilou, 1983), es el único caso en la historia del desarrollo político provincial de una iniciativa dirigida a los exgobernadores. Sin embargo, dicho antecedente se enmarca en la ya asentada tradición de los Consejos de Estado.

En segundo lugar, de entre todos los tipos o casos comparados en esta segunda parte, el Consejo de exgobernadores fue el único mecanismo en el que la convocatoria, abierta a todos los exmandatarios, fue al mismo tiempo exclusivamente dirigida a ellos, sin contemplar otro tipo de membresías. En

efecto, los modos más institucionalizados, por estar enmarcados en instituciones mayores, implican coexistencia de los exmandatarios con otros funcionarios. Mientras tanto, los tres mecanismos más informales, por su plasticidad, pueden darse exclusivamente con exgobernantes, pero consienten también la convocatoria simultánea a otro tipo de personalidades, por lo que se mantienen como indefinidos, definiéndose en cada caso concreto. La siguiente tabla grafica lo explicado:

TABLA 6 – MODOS QUE ATRIBUYEN FUNCIONES A EXMANDATARIOS.  
CONVOCATORIA EXCLUSIVA A EXMANDATARIOS.

## CONCLUSIONES

Al contemplar el breve e irregular camino recorrido por el Consejo de exgobernadores, un observador podría quedarse con cierto sabor amargo: la experiencia no se consolidó, tuvo un final abrupto y no fue retomada. Sin embargo, la primera parte de este estudio permite constatar cuán cerca estuvo el experimento de convertirse en una verdadera institución, aunque finalmente no lo lograra.

Por un lado, un análisis estático de las variables de institucionalización y formalización demuestra que muchos de los elementos asociados a ellas se dieron durante un breve tiempo. En efecto, los actores convergieron (lo que podría dar un mentís al escepticismo de Ford y Heller), las reuniones se reiteraron, se planteó una agenda abierta que dio cuenta de una experiencia durable, se dio publicidad a las reuniones –al punto de la ceremonia–, y se convocó formalmente a todos los sujetos convocables. Sin embargo, faltó el elemento crucial de la rutina, de la autoactivación, del “dar por hecho” las reuniones, lo que a su vez dañó la funcionalidad y la legitimidad del experimento.

Por otro lado, un análisis dinámico a partir de su proceso de construcción institucional revela una serie de fortalezas relativas a la confianza entre los actores, sustentada en el entorno institucional y cultural mendocino que aún se encuentra allí, manteniendo alto el potencial de repetir y mejorar el intento. Pero revela también una serie de debilidades relacionadas con la discrecionalidad que se reservó el gobernador, a partir de la cual mucho del

potencial encerrado en el Consejo se vio frustrado por falta de tiempo y de una mayor inversión de capital político.

El estudio comparado realizado en la segunda parte de este trabajo muestra al Consejo como una interesante alternativa, a medio camino entre los antiguos, legalistas y deslegitimados modos altamente institucionalizados de incluir políticamente a los exmandatarios, y los flexibles pero informales, esporádicos y funcionalmente limitados modos más modernos de aprovechar sus conocimientos, experiencias y *status*. Se presenta por ello como un camino experimental a seguir. Esto tiene una clara relación con su carácter inédito.

Al iniciar esta investigación se tenía la esperanza de poder contribuir con ciertas lecciones para la acción política futura en relación con los exmandatarios en general, particularmente si ella se dirigía a intentar un experimento como el estudiado en estas páginas. Además de lo dicho en relación con el análisis comparativo, una mirada a un hipotético proceso de construcción institucional en que se constatasen los mismos elementos que se dieron en Mendoza, podría arrojar las siguientes alternativas.

Una primera opción consistiría en elevar la apuesta, resolviendo aquellos puntos del proceso que parecen más débiles. Esto podría hacerse de diversas maneras. A través de una autolimitación de la discrecionalidad del mandatario en ejercicio mediante la introducción de normativa que cree y defina al Consejo<sup>44</sup>, y/o garantizando regularidad en las reuniones. También podría involucrarse, por parte del Estado, a más actores o partes interesadas,

---

<sup>44</sup> Un ejemplo reciente de autolimitación de atribuciones discrecionales de un poder ejecutivo lo constituye el decreto 222/03, por el cual el presidente Néstor Kirchner introdujo un procedimiento regulado abierto a diversos actores para modular su atribución constitucional de designación de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

permitiendo la interacción del hipotético ente con otros sujetos de la administración, e incluso con el poder legislativo. Finalmente, sería útil la prolongación de la práctica en el tiempo, dándole la oportunidad de volverse más funcional.

Estas tres acciones hubiesen tenido el potencial de estabilizar la experiencia mendocina en aquellos puntos donde se reveló inestable, por lo que podrían haber contribuido a mediano plazo con el logro de un funcionamiento rutinario.

Otro camino, particularmente útil si aún no se ha intentado nada en orden a incluir funcionalmente a exmandatarios, podría consistir en reducir la apuesta y comenzar por los modos menos institucionalizados y menos formalizados, generando a partir de su reiteración lo que Lanzara denomina “puntos focales”, sobre los que la interacción repetida podría ir construyendo poco a poco un mecanismo más institucionalizado<sup>45</sup>.

Algo parecido a esto pareció vislumbrarse hace pocas semanas en Mendoza. Cuando, después de 2010, no se había vuelto a hablar del Consejo de exgobernadores y el nuevo gobernador y exministro de Jaque, Francisco Pérez, parecía indiferente a aquella experiencia, el lanzamiento del proceso de reforma de la Ley de Aguas vio reunidos con el gobernador a tres

---

<sup>45</sup> Se ha dado el interesante caso del estado mexicano de Tlaxcala, donde el gobernador Mariano González Zarur anunció en el año 2011 la creación de un “Consejo de exgobernadores” sin dar mayores detalles de su hipotético funcionamiento (“Discurso del gobernador...”, 2011). Sin embargo, dicha propuesta, al parecer, no logró materializarse, realizándose en cambio reuniones privadas del gobernador con algunos de sus excolegas (Avendaño, 2012; Degante, 2013). Este caso, al anunciarse como un Consejo, compartir con el caso mendocino el marco subnacional y contar con la colaboración de los exmandatarios, se pudo haber constituido como una instancia comparable. Sin embargo, parece un ejemplo de la alternativa dirigida a “bajar la apuesta”, pues se esbozó como Consejo pero terminó materializándose como reuniones informales.

exmandatarios mendocinos, junto con un amplio número de actores sociales y políticos (“Pérez propuso...”, 2013). ¿Una actividad *ad-hoc*? ¿Una reunión informal? Parecen mucho en comparación con lo que realmente ocurrió. Quizás se trató de una simple presencia ceremonial. Lo cierto es que a un lado de la puerta que se había cerrado, se abría una pequeña ventana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. H. Acuña (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aguiló, J. C. y Díaz Araujo, J. (2012). Recomendaciones para una Reforma Institucional de la Provincia de Mendoza. Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado de: [www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar).
- Alberti, G. (2005). Crisis de representación política y la cuestión institucional en América Latina. *Puente a Europa*, N°3, 28-32. Recuperado de: [www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/99F580C3-13F4-430F-B1CF-0CB0CCD3972D/75442/PuenteEuropa03\\_Alberties.pdf](http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/99F580C3-13F4-430F-B1CF-0CB0CCD3972D/75442/PuenteEuropa03_Alberties.pdf).
- Álvarez, M. (2008, enero 27). La sombra de Lafalla en el Gobierno. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Anadur, J. (2014, enero 10). Piñera recibe a ex Presidentes Lagos, Frei y Aylwin para analizar próximo fallo de La Haya. *EMOL.com*. Recuperado de: [www.emol.com](http://www.emol.com).
- Anderson, L. (2010). The ex presidents. *Journal of Democracy*, 21(2), 64-78.
- Anderson, S. y Francois, P. (2007). Formalizing Informal Institutions: Theory and Evidence From A Kenyan Slum. Recuperado de: [faculty.arts.ubc.ca/fpatrick/documents/kibera-ciar.pdf](http://faculty.arts.ubc.ca/fpatrick/documents/kibera-ciar.pdf).
- Arce, M. (2008, febrero 18). Jaque acordó con los ex gobernadores sólo tratar “políticas de largo plazo”. *Mdz Online*. Recuperado de [www.mdzol.com](http://www.mdzol.com).
- Ardanaz, M. Leiras, M. y Tommasi, M. (2010). The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. Working Paper Universidad de San Andrés. Recuperado de: [faculty.udes.edu.ar/tommasi/papers/wp/Ardanaz%20Leiras%20Tommasi.pdf](http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/papers/wp/Ardanaz%20Leiras%20Tommasi.pdf).
- Asumió Mario Adaro y anunció que el lunes recibirá a los gremios (2008, octubre 23). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Avendaño, J. C. (2012, agosto 9). MGZ admite que los resultados en materia económica no son en la dimensión deseada. *La Jornada de Oriente*. Recuperado de: [www.lajornadadeorientemx.com](http://www.lajornadadeorientemx.com).
- Bernardo, L. y Weiss, J. (2010). *Citizen-in-chief: the second lives of the American presidents*. (Ed. paperback) Nueva York: Harper.

- Blat, S. (2009, abril 17). ATSA propone que los ex gobernadores medien en el conflicto salarial de la Salud. *Mdz Online*. Recuperado de [www.mdzol.com](http://www.mdzol.com).
- Boorstin, D. (1990). Saving a National Resource: An Address on the Role of Former Presidents in American Public Life. En R. Norton Smith y T. Walch (Eds.) *Farewell to the Chief. Former Presidents in American Public Life*. Worland, WY: High Plains Publishing.
- Bordón espera que Jaque convoque al Consejo de ex Gobernadores (2008, agosto 19). *Mdz Online*. Recuperado de [www.mdzol.com](http://www.mdzol.com).
- Bordón: "los mendocinos no nos odiamos" (2013, diciembre 26). *Mdz Online*. Recuperado de [www.mdzol.com](http://www.mdzol.com).
- Bustos Herrera, G. (2009, abril 12). Testimonios de una mesa de 25 años. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Carmona dice que consultó (2010, diciembre 27). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Catamarca: Cobos le ganó a Kirchner el primer test electoral (2009, marzo 9). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Chambers, J. (1979). Presidents Emeritus. *American Heritage Magazine*, 30(4), 16-22.
- Chiani, D. (2009, abril 7). El Consejo de ex gobernadores llamó a un amplio consenso social. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Cobos tiene un proyecto para bajar las retenciones (2009, marzo 6). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Cobos y su nuevo partido criticaron duramente a la gestión de Jaque (2008, diciembre 13). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Cristina girará a las provincias el 30% de las retenciones a la soja (2009, marzo 20). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Cristina invitó a los ex presidentes al acto popular por la democracia (2013, diciembre 9). *La Nación*. Recuperado de: [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com).
- Cueto, W. J. (2010). Transversalidad y concertación en el sistema de partidos de Mendoza: una innovación por ensayo y error... En Robin, S. (et. al.). *La diversidad de los sistemas de partidos provinciales en la Argentina* (pp. 25-46). Rosario: Otra Ciudad. Recuperado de: [www.ifg.org.ar/ckfinder/userfiles/files/Libro%202008.pdf](http://www.ifg.org.ar/ckfinder/userfiles/files/Libro%202008.pdf).
- Cumbre de ex gobernadores y Jaque en Casa de Gobierno (2009, marzo 10). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Curia, W. (2009, marzo 14). Jugada kirchnerista: la Presidenta anunció que adelanta las elecciones. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).

- De la Rosa, I. (2008, agosto 18). Iglesias: "Jaque sólo nos juntó para la foto". *Mdz Online*. Recuperado de [www.mdzol.com](http://www.mdzol.com).
- De Paz, M. (2008, diciembre 14). Por qué no hay "buena vibra". *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- Degante, G. de la L. (2013, julio 22). Los malos resultados del PRD en comicios son por privilegiar intereses personales: ASA. *La Jornada de Oriente*. Recuperado de: [www.lajornadadeoriente.com.mx](http://www.lajornadadeoriente.com.mx).
- Discurso del gobernador Mariano González Zarur en el Congreso del Estado de Tlaxcala (2011, enero 15). *ABC Tlaxcala*. Recuperado de: [www.abctlaxcala.com](http://www.abctlaxcala.com).
- Duverger, M. (1981). *Métodos de las Ciencias Sociales*. (12ª ed.). Barcelona: Ariel.
- El Consejo de Estado cuesta al año 10,4 millones de euros. (2012, febrero 9). *20 minutos.es*. Recuperado de: [www.20minutos.es](http://www.20minutos.es).
- El Gobernador recibe a los ex mandatarios (2009, marzo 10). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- El Gobierno confirmó la renuncia de Aguinaga y Rico al Ministerio de Seguridad (2008, abril 16). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Ex presidentes de Bolivia apoyan "estrategia concéntrica" por salida al mar. (2013, marzo 20). *EMOL.com*. Recuperado de: [www.emol.com](http://www.emol.com).
- Fernández Rojas, J. (2007, junio 7). Iglesias anuncia hoy su candidatura para disputarle la Gobernación al cobismo. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2008, febrero 14). Primera crisis en el Gobierno: Aguinaga cuestionó a Pablo Salinas. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Fiochetta, G. (2008, febrero 19). La seguridad dominó la reunión de Jaque con los ex gobernadores. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Fiore, M. (2005, noviembre 6). Cobos e Iglesias hacen crujir la interna radical. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2007, octubre 29). Jaque ganó con comodidad y golpeó con dureza a la Concertación de Cobos. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2009, junio 29). Victoria histórica del Frente Cívico y durísimo revés para Jaque. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2010, mayo 27). Promoción: nuevo golpe a Mendoza. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Fraga, R. (2011, mayo 18). Una cultura política de dos velocidades. *Diario Clarín*. Recuperado de: [www.clarin.com](http://www.clarin.com).

- García de Enterría, E. (1957). Aspectos de la administración consultiva. *Revista de Administración Pública*, 24, 163-184.
- González, S. (2010, junio 2). Jaque logró el respaldo de tres ex gobernadores por la promoción. *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 96/6. Recuperado de: [www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)
- Hardesty, R. L. (1990). With Lyndon Johnson in Texas: a Memoir of Post-Presidential Years. En R. Norton Smith y T. Walch (Eds.) *Farewell to the Chief. Former Presidents in American Public Life*. Worland, WY: High Plains Publishing.
- Helfgot, M. (2008, marzo 2). Cristina habló de la crisis, criticó al campo, a Cobos y defendió su gestión. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Herrera M., M. (2010, septiembre 16). Piñera llama a recuperar el prestigio de la política en ceremonia del Congreso Pleno. *El Mercurio*. Recuperado de: [diario.elmercurio.com](http://diario.elmercurio.com).
- Honorable Legislatura de Mendoza (2007). *Diario de Sesiones*. N° 5 Periodo Extraordinario. 167° Período Legislativo Anual. 5ª Sesión de Asamblea. Recuperado de: [www.hcdmza.gov.ar](http://www.hcdmza.gov.ar)
- Hoy los ex gobernadores darán su opinión sobre el traspaso (2010, mayo 19). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Icardi, P. (2008a, marzo 25). La pelea Cobos-Jaque incomoda a la Nación. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2008b, diciembre 14). Jaque presionará para que juzguen a cobistas por el caso Vale Más. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2008c, diciembre 18). Jaque asegura que en 2009 habrá 500 millones extra para hacer obras. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2009a, marzo 8). Aplausos para Cobos, silbidos para Jaque. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2009b, marzo 4). Cobistas y radicales relanzaron su alianza. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Icardi, P. y Fernández Rojas, J. (2008, febrero 8). Exigen la renuncia de Rico porque actuó en la dictadura; Jaque lo ratificó. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Izumi, J. (2009, marzo 28). Destinan 50 millones para combatir el delito en Mendoza. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Jaque les pidió a los ex gobernadores planes anticrisis (2009, marzo 10). *Mdz Online*. Recuperado de [www.mdzol.com](http://www.mdzol.com).

- Jaque logró el aval del Senado para usar el Fondo Anticíclico (2008, diciembre 18). *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Jepperson, R. J. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En W. W. Powell y P. J. Di Maggio (Comp.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Keane, J. (2009). *Life After Political Death. The Fate of Leaders After Leaving High Office*. Recuperado de: [johnkeane.net](http://johnkeane.net).
- La Presidenta habló de una "traición" (2008, julio 18). *La Nación*. Recuperado de [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)
- La Rosa, C. S. (2003a, noviembre 2). Lafalla se defendió de Iglesias y lo relacionó con Moneta y Vila. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2003b, noviembre 9). Gabrielli criticó a Lafalla: "Hace un culto del egoísmo y la traición". *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2008, febrero 19). El contenido fue el futuro, el marco fueron las urgencias. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Lanzara, G. F. (s. f.). Por qué es tan difícil construir las instituciones. Manuscrito no publicado.
- Latinismos (s.f.). Manuscrito publicado en internet. Recuperado de: <http://www.colegionatividad.es/wp-content/uploads/bachillerato1-latin-latinismos-1.pdf>.
- Los ex gobernadores apoyaron el plan anticrisis de Celso Jaque (2009, abril 6). *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1993). El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, 66/64, 1-43.
- (2005). Elaborating the "New Institutionalism". Working Paper No.11. ARENA Center for European Studies. University of Oslo. Recuperado de: [www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05\\_11.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_11.pdf)
- Muñoz León, F. (2010). Árbol genealógico del Consejo de Estado: el constitucionalismo autoritario en nuestra historia. *Ius et Praxis* 16(2), 211-248.
- Muscatelli, N. (2010, mayo 22). Por el consumo, la soja y los autos, la actividad económica creció 8,1%. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Norton Smith, R. y Walch, T. (1990). (Eds.) *Farewell to the Chief. Former Presidents in American Public Life*. Worland, WY: High Plains Publishing.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, III(2), 219-244.

- (2009). Democracia Delegativa. *Journal of Democracy en Español*, 1, 7-23.
- Pérez Ghilou, D. (1983). Influencia de la Constitución de 1833 en la Constitución mendocina de 1854. *Revista chilena de derecho*, 10(3), 709-725.
- Pérez propuso la actualización de la Ley de Aguas (2013, diciembre 26). Prensa del Gobierno de Mendoza. Recuperado de: [www.prensa.mendoza.gov.ar](http://www.prensa.mendoza.gov.ar)
- Piñera agradece "consejos" de Aylwin y Lagos: "Los considero amigos" (2010, junio 11). *EMOL.com*. Recuperado de: [www.emol.com](http://www.emol.com).
- Polvani, J. (2008, febrero 19). Jaque busca consensos con los ex gobernadores. *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- Porolli, J. M. (2013, marzo 26). El "Pilo" Bordón volvió a la política: "No tengo ideas electorales en el corto plazo, pero no digo que no". *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- Rienzi, F. (2011, diciembre 22). Piñera y Aylwin agendan para el lunes reunión en La Moneda. *El Mercurio*. Recuperado de: [diario.elmercurio.com](http://diario.elmercurio.com).
- Roberto Iglesias dijo que es Jaque quien tiene que hacerse cargo de la seguridad (2008, febrero 18). *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- Sartori, G. (1984). La Política: lógica y método en las ciencias sociales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schaller, T. y Williams, T. (2003). The contemporary presidency: postpresidential influence in the postmodern era. *Presidential Studies Quarterly*, 33(1), 188-200.
- Segura, D. (2008, diciembre 19). Jaque vuelve a reunirse hoy con los ex gobernadores: Cobos no va. *Diario Uno de Mendoza*. Recuperado de [www.diariouno.com.ar](http://www.diariouno.com.ar).
- Sivera, M. (2008a, octubre 4). Peleado con Cazabán, se fue el ministro Marchena. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2008b, diciembre 20). Jaque convocó "a no perder el diálogo" ante los ex gobernadores. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2009a, marzo 6). Jaque tuvo su brindis y convocó a enfrentar la crisis y la inseguridad. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2009b, marzo 11). Coincidencias sobre la crisis entre Jaque y Cobos. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2010a, julio 28). OSM: Jaque estudia "medidas drásticas". *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- (2010b, junio 2). Ex gobernadores respaldaron a Jaque. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).

- (2013, diciembre 8). Alternancia en el poder, el "modelo" mendocino. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Theakston, K. (2008). ¿What role for former leaders? Political Studies Association Conference. University of Swansea.
- Theakston, K. y de Vries, J. (2012). Introduction. En K. Theakston y J. de Vries (Eds.) *Former leaders in modern democracies: political sunsets*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Toso, J. L. (2008, diciembre 28). Sólo caras amables. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Trillo-Figueroa Molinuevo, M. J. (2008). La función consultiva hoy: su sentido y alcance. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 18, 129-156.
- Villatoro, G. (2010, mayo 3). El Gobierno define el modelo para reestatizar OSM. *Los Andes*. Recuperado de: [www.losandes.com.ar](http://www.losandes.com.ar).
- Waisman, A. (2001). *Plan Estratégico Mendoza 2010. Guía del Diagnóstico Preliminar*. Consejo Empresario Mendocino (CEM). Recuperado de: [www.oikosredambiental.org](http://www.oikosredambiental.org).
- Walch, T. (2005). Putting Ex-Presidents Back to Work. HNN History News Network. Recuperado de: <http://historynewsservice.org/2005/03/putting-ex-presidents-back-to-work/>.
- Wice, P. B. (2009). *Presidents in retirement: alone and out of office*. Lanham, MD: Lexington Books.

## ANEXO: TABLAS

TABLA 1 – VARIABLES E INDICADORES DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE	INDICADORES
INSTITUCIONALIZACIÓN	<i>Convergencia de actores</i>	Presencia de exmandatarios y contrapartes oficiales.
	<i>Reiteración</i>	Existencia de sesiones, reuniones, etc.
	<i>Durabilidad</i>	Apertura de la agenda.
	<i>Autoactivación o rutina</i>	Convocatoria rutinaria y regular.
	<i>Funcionalidad</i>	Existencia y utilidad de funciones y productos.
	<i>Legitimidad</i>	Positividad o negatividad de consideraciones.
FORMALIZACIÓN	<i>Codificación</i>	Recepción en normas legales.
	<i>Publicidad</i>	Conocimiento público del hecho.
	<i>Generalidad de la participación</i>	Apertura a todos los exmandatarios.

TABLA 2 – RESUMEN ANALÍTICO DE LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE EXGOBERNADORES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

FECHA	INTERVALO	CONVOCATORIA	ASISTENCIA	AGENDA EXTERNA	AGENDA INTERNA	PRODUCTOS
18 de febrero de 2008	-	Gobernador	Todos: José O. Bordón (PJ; 1987-1991) Rodolfo Gabrielli (PJ; 1991-1995) Arturo Lafalla (PJ; 1995-1999) Roberto Iglesias (UCR; 1999-2003) Julio Cobos (UCR; 2003-2007)	Seguridad (“caso Rico”, divergencias en el gabinete)  Rivalidad Cobos-Jaque en el marco común del kirchnerismo	Perfil del Consejo de exgobernadores  Seguridad  Otros temas (educación, ciencia y tecnología, infraestructura, definir el perfil exportador de la provincia recursos naturales, entre otros)	Jaque único vocero de la reunión (aunque Bordón e Iglesias hablaron)  Definición del perfil del organismo: <ul style="list-style-type: none"><li>- temas de largo plazo y estratégicos, no coyuntura</li><li>- consulta personal del gobernador</li><li>- no sustitución de los partidos ni de la legislatura</li><li>- confidencialidad</li><li>- actuación por consenso</li></ul> Compromiso: asistir a las próximas convocatorias  No se puso fecha para una próxima reunión
19 de diciembre de 2008	10 meses, 1 día	Gobernador	Todos menos Cobos (va su vice)	(Antecedentes: crisis del gobierno mendocino con cambio de gabinete; crisis del campo y ruptura del kirchnerismo con Cobos)  25 aniversario de la recuperación de la democracia	Crisis económica internacional	Compromiso renovado con futuras reuniones  “Relanzamiento” de la idea

				<p>Crisis económica internacional y medidas para contrarrestar su impacto</p> <p>Intensificación del conflicto político cobismo-jaquismo (kirchnerismo)</p>		
10 de marzo de 2009	2 meses, 20 días	Gobernador	Todos	<p>Crisis económica internacional y medidas para contrarrestar su impacto</p> <p>Continuidad del conflicto político cobismo-jaquismo (kirchnerismo)</p>	Crisis económica internacional y medidas para contrarrestar su impacto	<p>Todos hicieron declaraciones</p> <p>Compromisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acercar "planes de contingencia" contra la crisis</li> <li>- elaboración de un documento común sobre la crisis</li> </ul> <p>Intención de mayor periodicidad en las reuniones. Se fija fecha concreta para la siguiente, a un mes.</p>
7 de abril de 2009	27 días	Gobernador	Todos	<p>Crisis económica internacional y medidas para contrarrestar su impacto</p> <p>Adelantamiento de las elecciones legislativas</p> <p>Anuncio presidencial de un plan de seguridad para Mendoza y Buenos Aires</p>	Crisis económica internacional y medidas para contrarrestar su impacto	<p>Lafalla vocero de la reunión</p> <p>Presentación del documento común mencionado en la reunión anterior</p> <p>Presentación a los exgobernadores de un informe ministerial sobre la crisis</p> <p>Compromisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- acercar ideas sobre el tema en agenda</li> <li>- facilitar acuerdos de los diversos actores</li> </ul>
1° de junio	1 año, 1 mes y	Gobernador	Todos menos Bordón y Gabrielli	(Antecedentes: alivio de la crisis	Situación de Obras Sanitarias Mendoza	Todos hicieron declaraciones

de 2010	24 días			<p>económica en Argentina; victoria opositora en las elecciones del año anterior)</p> <p>Situación de Obras Sanitarias Mendoza</p> <p>Renovación de la promoción industrial</p>	Renovación de la promoción industrial	<p>Compromisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- apoyo a la reestatización de OSM, con matices y algunas divergencias sobre las causas de su situación.</li> <li>- respaldo al gobernador para enfrentar la renovación de la promoción industrial. Matices en cuanto a los caminos a seguir para reclamar a la nación. Minimizar desacuerdos y enfatizar en público los entendimientos.</li> </ul>
---------	---------	--	--	---	---------------------------------------	--

TABLA 3 –INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DEL CONSEJO  
DE EXGOBERNADORES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE	INDICADORES	PRESENCIA DE LA VARIABLE
INSTITUCIONALIZACIÓN	<i>Convergencia de actores</i>	Presencia de exmandatarios y contrapartes oficiales.	SI
	<i>Reiteración</i>	Existencia de sesiones, reuniones, etc.	SI
	<i>Durabilidad</i>	Apertura de la agenda.	SI
	<i>Autoactivación o rutina</i>	Convocatoria rutinaria y regular.	NO
	<i>Funcionalidad</i>	Existencia y utilidad de funciones y productos.	DISCUTIBLE
	<i>Legitimidad</i>	Positividad o negatividad de consideraciones.	DISCUTIBLE
FORMALIZACIÓN	<i>Codificación</i>	Recepción en normas legales.	DISCUTIBLE
	<i>Publicidad</i>	Conocimiento público del hecho.	SI
	<i>Generalidad de la participación</i>	Apertura a todos los exmandatarios.	SI

TABLA 4 – EXMANDATARIOS EN EL DERECHO COMPARADO

	FUNCIÓN LEGISLATIVA (PARLAMENTARIA)	FUNCIÓN JURISDICCIONAL CONSTITUCIONAL	FUNCIÓN CONSULTIVA
<b>CONSTITUCIONES O NORMAS INFRACONSTITUCIONALES VIGENTES</b>			
Francia	-	<b>Constitución. TITRE VII - Le Conseil Constitutionnel. Art. 56.-</b> (...) En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République. (...)	-
Italia	<b>Constitución. PARTE SECONDA - Ordinamento della Repubblica. TITOLO I - Il Parlamento. Sezione I - Le Camere. Art. 59.-</b> È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica. (...)	-	-
España	-	-	<b>L.O. 3/1980 modificada por L.O. 3/2004 (reglamentan al art. 107 de la Constitución). Art. 8. 1.</b> Quienes hayan desempeñado el cargo de Presidente del Gobierno adquirirán la condición de Consejeros natos de Estado con carácter vitalicio, y en cualquier momento podrán manifestar al Presidente del Consejo de Estado su voluntad de incorporarse a él.
Portugal	-	-	<b>Constitución. PARTE III - Organização do poder político. TÍTULO II - Presidente da República. CAPÍTULO III - Conselho de Estado. Art. 142. Composição.-</b> O Conselho de Estado é presidido pelo Presidente da República e composto pelos seguintes membros: (...) f) Os antigos presidentes da República eleitos na vigência da Constituição que não hajam sido destituídos do cargo; (...)
Irlanda	-	-	<b>Constitución. The Council Of State. Art. 31. (...)</b> 2. The Council of State shall consist of the following members: (...) ii. Every person able and willing to act as a member of the Council of State who shall have held the office of President, or the office of Taoiseach, or the office of Chief Justice, or the office of President of the Executive Council of Saorstát Éireann.
Paraguay	<b>Constitución. PARTE III - Del Ordenamiento Político De La Republica. TÍTULO II - De la Estructura y de la Organización del Estado. CAPÍTULO I - Del Poder Legislativo. SECCIÓN I - De las Disposiciones Generales. Art. 189 - de las senadurías vitalicias.</b> Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto.	-	-
Nicaragua	<b>Constitución. TÍTULO VIII - De la Organización del Estado. CAPÍTULO II –</b>	-	-

	<b>Poder Legislativo. Art. 133.</b> También forman parte de la Asamblea Nacional como Diputados, Propietario y Suplente respectivamente, el Ex Presidente de la República y Ex Vicepresidente electos por el voto popular directo en el período inmediato anterior.		
Corea del Sur	-	-	<b>Constitución. CHAPTER IV - The Executive. SECTION 2 - The Executive Branch. Subsection 2 - The State Council. Art. 90.-</b> (1) An Advisory Council of Elder Statesmen, composed of elder statesmen, may be established to advise the President on important affairs of State. (2) The immediate former President shall become the Chairman of the Advisory Council of Elder Statesmen (...)
R. D. del Congo	<b>Constitución. TITRE III - De l'organisation et de l'exercice du pouvoir. CHAPITRE 1er - Des institutions de la République. SECTION 2 - Du pouvoir legislative. PARAGRAPHE 2 - Du Sénat. Art. 104.-</b> (...) Les anciens Présidents de la République élus sont de droit sénateurs à vie. (...)		
Somalia	<b>Constitución. CHAPTER 6 - The Federal Parliament. TITLE TWO - The House Of The People Of The Federal Parliament. Art. 64 (4).-</b> Any person who becomes the President of the Federal Republic of Somalia shall become a life member of the House of the People after leaving the office of President of the Federal Republic of Somalia, unless he or she has been removed from this office before the end of the presidential term in accordance with Article 92 of the Constitution, and he or she shall be an additional member of the House of the People of the Federal Parliament.		
Ruanda	<b>Constitución. TITLE IV - Branches of government. CHAPTER II - The Legislature. Section one - Parliament. Subsection 3 - The Senate. Art. 82, párr. 4.-</b> Former Heads of State who honourably completed their terms or voluntarily resigned from office become members of the Senate by submitting a request to the Supreme Court.		
Nigeria	-	-	<b>Constitución. Chapter VI - The Executive. Part I - Federal Executive. B - Establishment of Certain Federal Executive Bodies. Section 153 .1.b. y Third Schedule. Part I - Federal Executive Bodies. B – Council of State. 5.-</b> The Council of State shall comprise the following persons: (c) all former Presidents of the Federation and all former Heads of the Government of the Federation; (d) all former Chief Justices of Nigeria
OTROS CASOS			

Estados Unidos	<b>Senate Rule XIX (Debate), Clause 8:</b> Former Presidents of the United States shall be entitled to address the Senate upon appropriate notice to the Presiding Officer who shall thereupon make the necessary arrangements.		
<b>CONSTITUCIONES O CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES NO VIGENTES</b>			
Perú	<b>Constitución de 1979 (derogada en 1993). TÍTULO IV - De la estructura del Estado. CAPÍTULO I - Poder Legislativo. Art. 166.-</b> (...) Además, son Senadores vitalicios los ex Presidentes Constitucionales de la República, a quienes no se considera para los efectos del Art. 169.	-	-
Chile	<b>Cláusula de la Constitución vigente eliminada en la reforma de 2005. CAPÍTULO V – Congreso Nacional. Artículo 45.-</b> (...) El Senado estará integrado también por: a) Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1º del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución.	-	<b>Constitución de 1823 (rigió hasta 1824). TÍTULO V - Del Consejo de Estado - Art. 28.-</b> Habrá un Consejo de Estado compuesto de dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, una dignidad eclesiástica, un jefe militar, un Inspector de rentas fiscales y los dos Directores sedentarios de economía nacional: todos sin más gratificación que las rentas de sus destinos. Los ex-Directores son miembros natos de este Consejo.
Venezuela	<b>Constitución de 1961 (derogada en 1999). TÍTULO V. Del Poder Legislativo Nacional. CAPÍTULO II. Del Senado. Art. 148.-</b> (...) Son además miembros del Senado los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido, conforme al artículo 187 de esta Constitución por más de la mitad de un período, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.	-	-
Argentina	<b>Constitución de 1819 (rigió hasta 1820). SECCIÓN SEGUNDA - Poder Legislativo. CAPÍTULO II – Senado - Art. 10.-</b> Formarán el Senado los Senadores de Provincia, cuyo número será igual al de las Provincias; tres senadores militares, cuya graduación no baje de Coronel Mayor; un Obispo, y tres Eclesiásticos; un Senador por cada Universidad; y el Director de Estado, concluido el tiempo de su Gobierno.		
Provincia de			<b>Constitución de 1854 (el Consejo fue eliminado en la reforma de 1895). Art. 47.-</b>

Mendoza (Argentina)			El Consejo de Gobierno constará de siete miembros, que serán el gobernador que lo presidirá, un secretario del despacho, el presidente de la Cámara de Justicia, un empleado de hacienda, dos miembros de la Municipalidad y un ex gobernador o en su defecto un ciudadano respetable. Los cuatro últimos deben su nombramiento al gobernador.
------------------------	--	--	--

TABLA 5 –INSTITUCIONALIZACIÓN Y FORMALIZACIÓN DE MECANISMOS QUE ATRIBUYEN FUNCIONES A EXMANDATARIOS

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLE INDEPENDIENTE	INDICADORES	Senadurías vitalicias y similares	Consejo Constitucional francés	Consejos de Estado	Actividades ad hoc	Reuniones informales	Reuniones ceremoniales	Consejo de exgobernadores de Mendoza	“Cámara de la experiencia”
INSTITUCIONALIZACIÓN	<i>Convergencia de actores</i>	Presencia de exmandatarios y contrapartes oficiales.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	<i>Reiteración</i>	Existencia de sesiones, reuniones, etc.	SI	SI	SI	NO	DISCUTIBLE	DISCUTIBLE	SI	SI
	<i>Durabilidad</i>	Apertura de la agenda.	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI
	<i>Autoactivación o rutina</i>	Convocatoria rutinaria y regular.	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI
	<i>Funcionalidad</i>	Existencia y utilidad de funciones y productos.	SI	SI	SI	SI	SI	SI	DISCUTIBLE	SI
	<i>Legitimidad</i>	Positividad o negatividad de consideraciones.	DISCUTIBLE	SI	DISCUTIBLE	SI	SI	SI	DISCUTIBLE	SI
FORMALIZACIÓN	<i>Codificación</i>	Recepción en normas legales.	SI	SI	SI	NO	NO	NO	DISCUTIBLE	DISCUTIBLE
	<i>Publicidad</i>	Conocimiento público del hecho.	SI	SI	SI	SI	DISCUTIBLE	SI	SI	SI
	<i>Generalidad de la participación</i>	Apertura a todos los exmandatarios.	SI	SI	SI	DISCUTIBLE	DISCUTIBLE	SI	SI	SI

TABLA 6 – MODOS QUE ATRIBUYEN FUNCIONES A EXMANDATARIOS. CONVOCATORIA EXCLUSIVA A EXMANDATARIOS.

MODO	EXCLUSIVIDAD
Senadurías vitalicias	NO
Consejo Constitucional francés	NO
Consejos de Estado	NO
Actividades ad hoc	INDEFINIDO
Reuniones informales	INDEFINIDO
Reuniones ceremoniales	INDEFINIDO
Consejo de exgobernadores de Mendoza	SI
“Cámara de la experiencia”	NO